

Osmany PORTO DE OLIVEIRA
Patrick HASSENTEUFEL

SOCIOLOGIA POLÍTICA DA AÇÃO PÚBLICA:

TEORIAS, ABORDAGENS E CONCEITOS







Osmany Porto de Oliveira é professor do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal de São Paulo. É doutor em Ciência Política pela *Université Sorbonne Nouvelle/IHEAL* e Universidade de São Paulo. Seu trabalho foi premiado pela *International Public Policy Association* em 2019. É autor de *Embaixadores da Participação* (Annablume, 2016), publicado em inglês pela editora *Palgrave Macmillan*.



Patrick Hassenteufel é professor de ciência política na *Université de Versailles-Paris-Saclay*, onde é diretor da escola de doutorado em ciências sociais e humanidades e pesquisador do *Printemps* (instituto de pesquisa do CNRS). Editou junto com C. Halpern e P. Zittoun o livro *Policy Analysis in France* na *Policy Press*.

As abordagens anglo-saxônicas foram predominantes na literatura de políticas públicas no Brasil e no mundo nas últimas décadas. A influência desses estudos padronizou a definição do conjunto de problemas, estratégias analíticas e técnicas metodológicas de gerações de estudantes e pesquisadores. Nos últimos anos, diferentes movimentos têm surgido em alguns países com o objetivo de criar novas tradições de pesquisa em políticas públicas, considerando as trajetórias e aportes nacionais. Na França esse movimento foi forte e criou uma forma particular de entender o “Estado em ação”, por meio da chamada “sociologia da ação pública”. As abordagens francesas integram autores clássicos como Michel Foucault, Pierre Bourdieu, Bruno Latour, entre outros, e perspectivas teóricas e analíticas do campo da sociologia, filosofia e história para observar e explicar as políticas públicas. Esta obra tem por objetivo oferecer uma introdução à “sociologia da ação pública”, suas correntes de pensamento e seus principais expoentes. No livro são discutidas as principais abordagens, conceitos, setores de análise, níveis e agentes, de modo a poder subsidiar todas as pessoas interessadas nas políticas públicas com material heurístico de grande qualidade sobre a sociologia da ação pública.

SOCIOLOGIA POLÍTICA DA AÇÃO PÚBLICA:

TEORIAS, ABORDAGENS E CONCEITOS

EDITORA

Escola Nacional de Administração Pública

APOIO

Laboratoire Printemps (Professions, Institutions, Temporalités) –
Université Paris-Saclay UVSQ, CNRS

Pacte, Laboratoire de sciences sociales – Centre National de la
Recherche Scientifique (CNRS)

Centre d'études européennes et de politique comparée –
Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS)

PARCEIROS

Laboratório de Políticas Públicas Internacionais (Laboppi) –
Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) – Campus Osasco
Association Française de Science Politique

TRADUÇÃO

Escola Nacional de Administração Pública

REVISÃO DA TRADUÇÃO

Osmany Porto de Oliveira

IMAGEM DE CAPA

Amarelo, vermelho, azul – Óleo sobre tela, litografia (1925)
Wassily Kandinsky (1866-1944)



Osmany PORTO DE OLIVEIRA
Patrick HASSENTEUFEL
(Organizadores)

SOCIOLOGIA POLÍTICA DA AÇÃO PÚBLICA:

TEORIAS, ABORDAGENS E CONCEITOS

Copyright: a Osmany Porto de Oliveira e Patrick Hassenteufel, no que se refere à seleção de textos e organização geral da obra; aos autores da obra no que se refere aos seus respectivos capítulos.

Enap Escola Nacional de Administração Pública

Presidente

Diogo Godinho Ramos Costa

Diretor de Educação Executiva

Rodrigo Torres de Araujo Lima

Diretora de Altos Estudos

Diana Magalhães de Souza Coutinho

Diretora de Gestão Interna

Alana Regina Biagi Silva Lisboa

Diretor de Desenvolvimento Profissional

Paulo Marques

Revisão

Luiz Matos

Diretora de Inovação

Bruna Silva dos Santos Santos

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

S67894 Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos /
Organizado por Osmany Porto de Oliveira, Patrick Hassenteufel;
tradução de Escola Nacional de Administração Pública -- Brasília:
Enap, 2021.
460 p. : il.

Inclui bibliografia

Tradução de: Sociologie politique de l'action publique:
théories, approches et concepts.

ISBN: 978-65-87791-17-3

1. Sociologia Política. 2. Ação Pública. 3. Políticas Públicas.
4. Burocracia. 5. Governança. I. Título. II. Oliveira, Osmany Porto de.
III. Hassenteufel, Patrick.

CDU 316.334.3

Bibliotecária: Tatiane de Oliveira Dias – CRB1/2230



Enap, 2021

A versão digital deste trabalho está sob a Licença *Creative Commons* – Atribuição: Não Comercial – Compartilha Igual 4.0 Internacional

As informações e opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. A comercialização da versão digital em português é proibida.

Escola Nacional de Administração Pública (Enap)

Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação

Coordenação-Geral de Pesquisa

SAIS – Área 2-A – 70610-900 – Brasília-DF, Brasil

Tradução de: Sociologie politique de l'action publique: théories, approches et concepts.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO E AGRADECIMENTOS	11
PREFÁCIO	13
<i>Pierre Muller</i>	
CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO À SOCIOLOGIA POLÍTICA DA AÇÃO PÚBLICA	15
<i>Patrick Hassenteufel e Osmany Porto de Oliveira</i>	
PARTE 1 – ABORDAGENS	29
CAPÍTULO 2 – AS ABORDAGENS A PARTIR DOS INSTRUMENTOS DA AÇÃO PÚBLICA	31
<i>Charlotte Halpern, Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès</i>	
CAPÍTULO 3 – A SÓCIO-HISTÓRIA DA AÇÃO PÚBLICA	60
<i>Renaud Payre e Gilles Pollet</i>	
CAPÍTULO 4 – BUROCRACIA, ORGANIZAÇÕES, POLÍTICAS PÚBLICAS E FORMALIZAÇÃO DO CONHECIMENTO	80
<i>Daniel Benamouzig e Olivier Borraz</i>	
CAPÍTULO 5 – UMA ECONOMIA POLÍTICA SOCIOLÓGICA: AS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO COMPONENTES DAS INSTITUIÇÕES CAPITALISTAS	98
<i>Andy Smith, Centre Emile Durkheim-Université de Bordeaux</i>	
CAPÍTULO 6 – A ABORDAGEM PRAGMÁTICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	114
<i>Phillipe Zittoun</i>	
CAPÍTULO 7 – OS ESPAÇOS SOCIAIS PARA A PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. A NOÇÃO DE CAMPO COMO FERRAMENTA DA SOCIOLOGIA DA AÇÃO PÚBLICA	135
<i>Vincent Dubois</i>	
CAPÍTULO 8 – SOCIOLOGIA DA CIÊNCIA E DA <i>EXPERTISE</i>	153
<i>David Demortain</i>	

CAPÍTULO 9 – AÇÃO PÚBLICA E DIREITO	174
<i>Thierry Delpench et Cécile Vigour</i>	
CAPÍTULO 10 – MUDANÇA DE POLÍTICAS PÚBLICAS: A FORÇA DAS IDEIAS	201
<i>Carla Tomazini</i>	
CAPÍTULO 11 – GÊNERO E POLÍTICAS PÚBLICAS	224
<i>Gwenaëlle Perrier</i>	
PARTE 2 – INTERAÇÕES ENTRE NÍVEIS DA AÇÃO PÚBLICA	245
CAPÍTULO 12 – POLÍTICAS PÚBLICAS E TERRITÓRIOS: ANTIGAS RELAÇÕES CENTRO-PERIFERIA E NOVAS PESQUISAS SOBRE AS ESCALAS DA GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL E NA FRANÇA	247
<i>Eduardo Caldas e Gilles Massardier</i>	
CAPÍTULO 13 – SOCIOLOGIA DA AÇÃO PÚBLICA LOCAL: GOVERNANÇA TERRITORIAL E GESTÃO REMOTA	274
<i>Renaud Epstein</i>	
CAPÍTULO 14 – A CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS GLOBAIS	292
<i>Ève Fouilleux</i>	
CAPÍTULO 15 – CIRCULAÇÃO INTERNACIONAL E COMPARAÇÃO TRANSNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS	315
<i>Magdalèna Hadjijsky, Patrick Hassenteufel e Osmany Porto de Oliveira</i>	
CAPÍTULO 16 – OS USOS DO SUPRANACIONAL: DINÂMICAS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL E O PAPEL DOS ATORES NACIONAIS	335
<i>Laurie Boussaguet e Sophie Jacquot</i>	
PARTE 3 – A SOCIOLOGIA DOS AGENTES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	353
CAPÍTULO 17 – OS PROFISSIONAIS DA AÇÃO PÚBLICA	355
<i>Alice Mazéaud e Magali Nonjon</i>	

CAPÍTULO 18 – ELITES ESTATAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	373
<i>William Genieys e Patrick Hassenteufel</i>	
CAPÍTULO 19 – PARTIDOS POLÍTICOS E POLÍTICAS PÚBLICAS: DO “EFEITO PARTIDO” À ANÁLISE DO PAPEL DOS ATORES PARTIDÁRIOS NA CONSTRUÇÃO DA AÇÃO PÚBLICA	391
<i>Anne-Cécile Douillet</i>	
CAPÍTULO 20 – GRUPOS DE INTERESSE E MOVIMENTOS SOCIAIS.....	412
<i>Marc Milet</i>	
CAPÍTULO 21 – AS FIGURAS DA MEDIAÇÃO NA POLÍTICA E NA AÇÃO PÚBLICA: OS BROKERS, FACILITADORES E ORGANIZADORES VISTOS E REINTERPRETADOS PELA CIÊNCIA POLÍTICA FRANCESA	431
<i>Gilles Massardier</i>	
SOBRE OS ORGANIZADORES.....	457
SOBRE AS AUTORAS E AUTORES.....	458

APRESENTAÇÃO E AGRADECIMENTOS

Esta obra é fruto de uma série de discussões entre os organizadores e um grupo de pesquisadores brasileiros e franceses, iniciada após a constatação da ausência de um texto de referência no Brasil para estimular a reflexão e o uso das abordagens da sociologia da ação pública. O objetivo deste texto é introduzir as perspectivas francesas para a análise de políticas públicas à comunidade de pessoas interessadas no assunto. Trata-se de um livro que aspira a servir para públicos variados, como acadêmicos, pesquisadores, funcionários do governo e de organizações não governamentais, do setor privado, jornalistas, estudantes ou cidadãos interessados sobre o tema.

O livro começou a ser concebido em 2015 a partir de um diálogo, que Osmany Porto de Oliveira teve durante seu período de Pós-Doutorado, no curso de Gestão de Políticas Públicas na USP-Leste com o colega Eduardo de Lima Caldas, professor da instituição. Essa conversa se ampliou e incluiu também Patrick Hassenteufel, Yves Surel e Gilles Massardier. A obra ganhou forma e estrutura após uma jornada de estudos, organizada na Universidade de Paris – II, em janeiro de 2018. Nessa ocasião, os autores dos capítulos apresentaram versões prévias de seus textos e a estrutura da obra foi discutida. Um ano mais tarde, Osmany Porto de Oliveira, durante sua permanência como pesquisador visitante, no *Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine* da Sorbonne Nouvelle, e Patrick Hassenteufel concluíram as revisões das primeiras versões dos capítulos. A obra foi traduzida pela Enap no final de 2019.

Para a concepção da obra, consideramos o fato de que, nos últimos anos, o campo de análise de políticas públicas no Brasil passou por um importante processo de ampliação e aprofundamento. Esse processo envolveu o crescimento dos cursos de graduação e pós-graduação na área, sendo acompanhado pelo aumento de professores e pesquisadores dedicados ao tema e pela constituição de uma associação do campo, a Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (ANEPCP), por um lado, e a consolidação de grupos temáticos em associações das áreas das Ciências Sociais, a Associação Brasileira de Políticas Públicas (ABCP) e a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), por outro.

O livro foi desenvolvido para oferecer um panorama geral da área ao leitor. Os capítulos temáticos cobrem as diversas questões da sociologia da ação pública. A forma da escrita procurou se adequar para servir seja a pesquisadoras e pesquisadores com formação de pós-graduação, em diferentes estágios da carreira, seja para estudantes de graduação. A obra fornece elementos analíticos que ajudam a ampliar a compreensão dos fenômenos relacionados às políticas públicas. Entende-se que,

ao levar em consideração a dimensão das ideias, das instituições, dos interesses, dos instrumentos, dos indivíduos e do internacional, a sociologia da ação pública oferece, no contexto contemporâneo, a possibilidade de novas leituras das políticas públicas.

A publicação das abordagens francesas das políticas públicas não sugere que as leitoras e os leitores adotem as proposições dos autores, mas que tenham mais uma opção analítica para utilizar ou, simplesmente, complementar suas pesquisas. O propósito do livro é, portanto, promover um debate cada vez mais plural, do ponto de vista teórico, conceitual e analítico sobre as políticas públicas. É no sentido de democratizar o acesso ao conhecimento que este texto foi traduzido. Esta obra é um convite para estimular o diálogo entre pesquisadores brasileiros e franceses. Entende-se que o mesmo movimento possa ser feito, no futuro, em relação a outras escolas e tradições de pensamento, na Europa e em outras regiões do mundo, como a África e a Ásia.

Na Enap o apoio de Fernando Filgueiras, que desde o início acreditou no potencial e acompanhou o processo de produção do livro, de Natália Koga, que estimulou com entusiasmo a publicação, e de Regina Luna de Santos Souza, que deu continuidade ao projeto em 2020, foi fundamental para que esta obra pudesse vir à luz. Somos gratos ao Eduardo de Lima Caldas e Gilles Massardier, pelas diversas conversas que tivemos ao longo desta publicação. Nossa gratidão também é destinada a um conjunto de parceiros e suas instituições na França, que apoiaram o projeto e foram essenciais para a produção do livro: Yves Surel, no Centre d'études et de recherches de sciences administratives et politiques (CERSA) da Université de Paris II – Panthéon Assas; Thierry Delpeuch, no Pacte (*Laboratoire de sciences sociales – Centre National de la Recherche Scientifique*), da Université de Grenoble; Charlotte Halpern, Patrick Le Galès e Pierre Lascoumes, no Centre d'Études Européennes, na Sciences Po – Paris. Nossas instituições o *Laboratoire Printemps (Professions, Institutions, Temporalités)*, da Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, para Patrick Hassenteufel, e o Laboratório de Políticas Públicas Internacionais (Laboppi), da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) – Campus Osasco, para Osmany Porto de Oliveira, também precisam ser agradecidas. Por fim, devemos registrar a todas as autoras e todos os autores do livro nossos mais sinceros agradecimentos.

Osmany Porto de Oliveira e Patrick Hassenteufel,
São Paulo e Paris, janeiro de 2021.

PREFÁCIO

Pierre Muller

O trabalho aqui apresentado é original em muitas maneiras. Em primeiro lugar, trata-se de uma síntese, o mais completa possível, dos trabalhos realizados na França no campo da análise de políticas públicas. Não se trata, portanto, de um manual de análise da ação pública, pois há muitos exemplos disso em todas as línguas. Na realidade, a sua ambição é permitir que os participantes questionem o estado da sua disciplina na França, aprofundando o diálogo com os seus colegas que trabalham num grande país e cuja investigação se destina a ocupar um lugar cada vez mais proeminente na cena internacional.

A análise das políticas públicas não é um segredo para ninguém, e é em grande parte estruturada como uma disciplina pelos conceitos, abordagens e métodos resultantes de trabalhos americanos. Não se trata, evidentemente, de repreender os nossos colegas americanos por terem sido pioneiros no estudo da atividade governamental, indo além das abordagens institucionais ou jurídicas. Mas era inevitável que o trabalho fundador da disciplina tivesse sido marcado pelas características próprias da sociedade e do governo norte-americano.

Isso também explica a situação especial no campo da análise de políticas na França. Introduzido (no início da década de 1980) tardiamente em comparação com outras subdisciplinas da Ciência Política, como a análise eleitoral ou a sociologia dos partidos políticos, foi por muito tempo visto como um campo um pouco à parte, não teorizado o suficiente por ser considerado muito focado em “receitas” para os governantes. Ao mesmo tempo, como as bases dessa subdisciplina se apoiavam diretamente em uma estrutura conceitual internacional e nas grandes obras fundadoras, foi desde logo mais aberta à cena internacional do que outros setores da Ciência Política francesa, o que, num primeiro momento, contribuiu, aliás, para reforçar o seu isolamento acadêmico. Ao longo do tempo, o desenvolvimento da análise política nos currículos universitários e a abertura internacional da Ciência Política francesa eliminaram em grande medida essas barreiras. Nessas condições, compreende-se melhor o interesse desse diálogo franco-brasileiro, uma vez que permite aos investigadores do Brasil conhecer melhor as especificidades das abordagens francesas e, ao mesmo tempo, aos investigadores franceses confrontar as suas reflexões com um universo intelectual que expande o seu horizonte acadêmico.

Efetivamente, a análise das políticas na França não foi construída como uma espécie de decalque dos modelos internacionais. O trabalho realizado pelos pesquisadores franceses tem a marca de um contexto cultural e acadêmico que os levou a

tomar caminhos específicos para sua reflexão sobre o governo. Não é certamente possível falar de uma análise das políticas “à francesa”, mas talvez de uma espécie de *French Touch*, que tem a ver com o fato de que, na França, certos objetos e certas abordagens são privilegiados em relação ao que se passa em outros países, o que não significa que esses objetos e essas aproximações não existam alhures. Podem citar-se (entre outros), a atenção dada aos atores, a importância das abordagens históricas, a prevalência dos métodos qualitativos e o desenvolvimento de aproximações ditas cognitivas.

Não obstante, este prefácio não pretende, evidentemente, substituir o trabalho dos organizadores do livro na apresentação das particularidades das obras francesas e do que elas podem contribuir para os intercâmbios internacionais. Gostaria apenas de salientar um aspecto que parece particularmente significativo. Na França, talvez mais do que em qualquer outro lugar, para muitos pesquisadores que trabalham com políticas públicas, o estudo da ação pública em um determinado setor ou território vai muito além da compreensão dos mecanismos de construção e implementação de políticas. Analisar as políticas públicas também significa tentar compreender a realidade para além dessa política. Estudar as políticas agrícolas ou industriais ajuda a explicar as transformações na relação entre uma sociedade e sua agricultura ou indústria; estudar as políticas do Estado de bem-estar social ajuda a observar as mudanças no pacto social impulsionado pelo Estado; estudar as políticas econômicas implica propor uma interpretação global da redefinição da relação entre uma sociedade e seu ambiente, assim como estudar as políticas de gênero leva a olhar para as turbulências nas relações sociais entre os indivíduos de diferentes sexos. Como resultado, pode-se dizer que a análise das políticas está no centro da Ciência Política contemporânea, pois oferece chaves essenciais para se compreender tanto os desafios atuais do mundo político quanto as formas de respondê-los. Parece-me que é em torno desse questionamento que podem ser estabelecidos os diálogos mais frutuosos. Em especial porque, infelizmente, o desenvolvimento em todas as partes do mundo de partidos populistas, com falsas respostas a problemas reais, mostra, caso seja preciso, a necessidade de ferramentas de análise das políticas públicas para compreender e agir sobre o mundo.

INTRODUÇÃO À SOCIOLOGIA POLÍTICA DA AÇÃO PÚBLICA

Patrick Hassenteufel e Osmany Porto de Oliveira

Introdução¹

O processo de constituição do campo da análise de políticas públicas no Brasil, assim como em outras latitudes, recebeu forte influência das teorias e conceitos da academia anglo-saxã. A produção que segue essa tradição de pesquisa em muitos casos se fundamenta em modelos lineares, racionais e estilizados para explicar as políticas públicas. Ainda que tenha ocorrido no Brasil uma popularização da expressão “Estado em ação”, cunhada nos anos 1980 por Pierre Muller (1985), seu uso e circulação ocorreram sem o conjunto de pressupostos epistêmicos e elementos analíticos que circundam essa noção. Em muitos casos, apenas a expressão “Estado em ação”, que intitula sua obra, foi adotada para se referir às políticas públicas em geral. E a expressão passou a ser empregada para tratar de processos políticos, cujas leituras foram feitas, em parte, por meio de quadros analíticos distantes da proposta original do autor.

A sociologia da ação pública não é uma teoria ou corrente de pensamento fechada. Ao contrário, trata-se de um campo em constante processo de revisão e crítica interna. Um campo em que há disputas e clivagens, mas que compartilha elementos comuns, que são próprios à forma como a análise das políticas públicas se constituiu na França e sua relação com a produção de conhecimento no campo internacional. Entre os elementos compartilhados pelos pesquisadores franceses na análise de políticas públicas está a incorporação de contribuições de outras disciplinas das Ciências Humanas, com forte tradição na França, a saber, a Sociologia, a Filosofia e a História.

O uso de autores como Pierre Bourdieu, Michel Foucault e Bruno Latour nos estudos da sociologia da ação pública é frequente.² Na França, como afirma

¹ Esta introdução, escrita em conjunto com Patrick Hassenteufel, foi produzida durante o período de permanência na França de Osmany Porto de Oliveira como professor e pesquisador visitante no Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine, da Sorbonne Nouvelle, em Paris, entre dezembro de 2018 e janeiro de 2019.

² Veja, por exemplo, a noção de instrumentos da ação pública, Capítulo 3, que se inspira em Weber e Foucault para construir tal categoria analítica, bem como o Capítulo 7, que mobiliza a noção de “campo” de Bourdieu.

Pierre Muller no Prefácio desta obra, “[a]nalisar as políticas públicas também significa tentar compreender a realidade para além dessa política”. Para explicar o “Estado em ação”, a sociologia da ação pública atribui importância a elementos analíticos que envolvem o papel das ideias, do conhecimento, das instituições, dos interesses, dos instrumentos, dos indivíduos e de gênero (ver o Capítulo 11 em particular). Mais recentemente, sobretudo com o processo de integração regional na União Europeia, também foi incluída a dimensão internacional e transnacional das políticas públicas (como apresentados nos Capítulos 14, 15 e 16). O fato da sociologia da ação pública apresentar esse conjunto de elementos não significa que essa seja uma abordagem própria ao campo da Sociologia. Trata-se de uma perspectiva de análise usada sobretudo pela ciência política francesa. Nesta introdução, serão sintetizadas a evolução da área de análise de políticas públicas no Brasil, na primeira parte, a título introdutório, e na França, na segunda parte, de maneira mais detalhada de modo a situar o leitor no conjunto mais amplo de capítulos desta obra.

1. Uma breve apresentação da análise de políticas públicas no Brasil

A existência de uma comunidade de especialistas organizada em torno da análise de políticas públicas é recente no Brasil. A partir sobretudo da segunda década de 2000 foi se consolidando com um corpo denso de pesquisadores em todo o país (FARAH, 2016; MARQUES E FARIA, 2013). A análise de políticas públicas no Brasil se constituiu, por um lado, em relação à produção de conhecimento em áreas específicas da academia no país, que orientaram as questões, conceitos e teorias utilizadas, e, por outro, em função das evoluções empíricas da realidade política brasileira (como, por exemplo, a construção do Estado no Governo Vargas, Regime Militar, Período Democrático), que influenciaram a definição dos objetos analíticos e os usos dos estudos das políticas públicas. A proposta desta seção não é de fazer uma revisão extensiva de literatura sobre a construção do campo de políticas públicas no Brasil e nem detalhar as distintas narrativas que existem a respeito desse processo.³ Nesta seção, serão apresentados, de forma sintética, alguns elementos

³ Há distintas leituras sobre os temas dos trabalhos que compuseram a análise do Estado e das políticas públicas. Para manter a concisão desta introdução e oferecer ao leitor um panorama da área, será levada em consideração parte dos trabalhos. Para revisões de literatura e explicações sobre a constituição do campo de políticas públicas no Brasil, o leitor pode conferir os trabalhos a seguir: Farah, 2011; Marques, 2013; Brasil; Capella, 2016; Melo, 1999. É interessante notar que nas revisões de literatura dos anos 1990, autores franceses, como Pierre Müller, ainda aparecem nos textos; ao passo que em 2000 esses não são mais mencionados.

constitutivos da análise de políticas públicas no Brasil, para abrir o caminho para a apresentação do processo de construção e consolidação da sociologia da ação pública francesa, que é o foco desta obra.

Martah Farah (2016) defende que a existência do estudo das políticas públicas no Brasil possa ser rastreada a partir dos anos 1930, quando, no Governo Vargas, com a construção de um Estado no sentido weberiano e da burocracia brasileira, foi necessário possuir informações para orientar a implementação das políticas públicas, momento em que a área se inspirava nas *policy sciences* vindas dos Estados Unidos. Mais tarde, com a Ditadura Militar, o estudo das políticas públicas foi marcado pela distinção entre administração e política e as pesquisas do campo usavam a análise técnica-científica, orientando-se para a formulação, planejamento e aplicação das ações governamentais (FARAH, 2016, p. 967). Nesse período foi construído o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea), que direcionava suas investigações para a área da macroeconomia. Paralelamente, surgiram também espaços de reflexão crítica sobre as políticas públicas, como, por exemplo, na área de habitação, a qual recebeu uma importante influência da sociologia urbana francesa (FARAH, 2016, p. 970).

De acordo com Marques e Souza (2016, p. 323), no período que se estende entre a década de 1970 e 1980 foram produzidas análises em nível macro sobre o desenvolvimento do Estado brasileiro, que pode ser identificado nas obras de clássicos como Oliveira Vianna, Raymundo Faoro, Vitor Nunes Leal ou Fernando Henrique Cardoso (MARQUES; SOUZA, 2016, p. 323). Os autores também identificam que, nos anos 1980, há um momento de expansão do neo-institucionalismo da análise das políticas públicas no Brasil. As análises procuram fazer um balanço do Regime Militar, bem como entender a burocracia no Brasil. Nesse período, foi criado o Núcleo de Estudos em Políticas Públicas, na Unicamp (NEPP), que se dedicou exclusivamente à análise de políticas públicas e se empenhou não apenas nas análises das políticas do período precedente, mas também na proposição de instrumentos para atuar diretamente com as questões públicas no país.

Após a democratização e a promulgação da Constituição de 1988, um conjunto novo de objetos de pesquisa passou a interessar aos especialistas, como o processo de descentralização (SOUZA, 2001), o federalismo (HOCHMAN; FARIA, 2013), as políticas locais (FARAH, 2000), a reforma do Estado (ABRUCIO, 2007), as instituições participativas (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012), as diversas políticas setoriais etc. A partir dos anos 2000,⁴ o campo foi se expandindo e se organizando, do ponto de vista heurístico, para ganhar maior densidade, especificando suas questões, conceitos, teorias e objetos analíticos. Estudos sobre as desigualdades e a pobreza (ARRETCHÉ, 2015), capacidades estatais (GOMIDE; PIRES, 2014), burocracias (LOTTA, 2018), difusão de políticas (PORTO DE OLIVEIRA; PIMENTA DE FARIA, 2017), política externa como política pública (RATTON SANCHEZ *et al.*, 2006; MILANI; PINHEIRO,

⁴ A respeito da produção anterior à década de 2000, ver Melo (1999).

2011), entre outros, passaram a ganhar mais espaço de discussão, adensando suas literaturas específicas e construindo grupos de pesquisadores.

No que diz respeito à produção acadêmica, a construção de espaços foi importante para estimular e coordenar a produção de conhecimento em nível nacional. Entre esses espaços, merecem destaque o Grupo de Trabalho na Anpocs e as Áreas Temáticas na ABCP, que discutem análise de políticas públicas de modo geral e, mais especificamente, a evolução progressiva do chamado “Campo de Públicas”, os Encontros da Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (ANEPCP) e os Encontros Nacionais dos Estudantes de Administração Pública (Eneap) (CAPELLA; SOARES, 2014; PIRES *et al.*, 2014). A criação, no período recente, de novos cursos na área de políticas públicas, gestão de políticas públicas, administração pública e outros – que em 2013 contava com 200 em nível de graduação, entre presenciais e a distância, para um contingente de aproximadamente 49 mil alunos (PIRES *et al.*, 2014, p. 122) –, não apenas ampliou consideravelmente o público interessado no tema, mas também favoreceu a difusão do conhecimento especializado em escala nacional e com ampla capilaridade no território brasileiro.

A combinação desses processos de produção de conhecimento contribuiu para o surgimento de uma comunidade ampla, que se constituiu como um espaço de estudos multidisciplinar (MARQUES; FARIA, 2013), com certa concentração nas áreas de Ciência Política e Administração Pública (FARAH, 2011). No período contemporâneo, as pesquisas sobre as políticas públicas estão distribuídas em distintas áreas das Ciências Sociais, em geral, incluindo a Sociologia, o Direito, a Antropologia e outras (MARQUES; FARIA, 2013), e em áreas especializadas de políticas setoriais, como, por exemplo, educação, saúde pública e assistência social etc. (BRASIL; CAPELA, 2016).

É nesse contexto de ampliação e de pluralização do campo de pesquisa no Brasil que a sociologia da ação pública pode ser introduzida como uma alternativa adicional no mosaico de instrumentos analíticos disponíveis ao público da área. Essa abordagem pode oferecer novas perspectivas, teorias e conceitos para complementar, estimular e ampliar a produção de conhecimento no campo da análise de políticas públicas no país, bem como ajudar na interdisciplinaridade das pesquisas. Na próxima seção, será apresentado o processo de afirmação da sociologia da ação pública no contexto francês.

2. A afirmação (tardia) da sociologia política da ação pública na França

O desenvolvimento do estudo de políticas públicas no espaço acadêmico francês pode ser caracterizado por três elementos: o primeiro é o caráter tardio de seu surgimento; o segundo, a importância das perspectivas sociológicas; o terceiro, sua inscrição crescente no campo da Ciência Política.

Na França, o estudo de políticas públicas (no sentido de *policy studies* que buscam entender a ação pública no contexto de espaços acadêmicos e não da *policy analysis*, no sentido de produção de conhecimento aplicável diretamente aos atores de políticas públicas)⁵ realmente não se desenvolveu até a década de 1970, muito mais tarde do que nos Estados Unidos (e em menor grau do que em outros países da Europa Ocidental, como Reino Unido, Alemanha e Itália), onde recebeu, desde os anos 1960, um forte reconhecimento por meio de figuras como Theodor Lowi, Aron Wildavsky ou Charles Lindblom. Esse caráter tardio pode ser explicado por dois fatores principais. O primeiro é a dicotomia histórica (desde o final do século 18) do sistema de ensino superior francês entre, por um lado, as grandes *écoles* (ensino superior), encarregadas de recrutar e de formar as futuras elites estatais e, por outro, as universidades. Essa forte separação institucional teve como consequência fundamental concentrar a produção do saber sobre e para o Estado nas grandes *écoles*, em lógicas bastante desconectadas da produção de conhecimentos acadêmicos devido às especificidades dessas instituições de ensino superior, fortemente orientadas para os conhecimentos práticos, bastante distantes dos debates acadêmicos e científicos, com um corpo de professores reduzido, como ilustra muito particularmente a *École Nationale d'Administration*, criada em 1945 (HASSENTEUFEL; LE GALÈS, 2018).

O segundo fator que merece ser enfatizado é o peso de duas tradições intelectuais na análise do Estado, que contribuíram para travar o desenvolvimento do estudo das políticas públicas na França (LECA; MULLER, 2008). A primeira tradição diz respeito ao direito público, que teve um desenvolvimento importante na França a partir do início do século 20. O direito público está no cerne da produção de conhecimentos com predominância jurídica sobre a administração, como também mostra o desenvolvimento da Ciência Administrativa, fortemente marcada pelas problemáticas jurídicas e desenvolvida essencialmente nas faculdades de Direito. A segunda tradição, numa perspectiva muito mais crítica, é o marxismo em abordagens econômicas ou filosóficas, concedendo pouco espaço à análise das políticas públicas, com algumas exceções (em particular, as políticas urbanas: ver os trabalhos de M. Castells).

É nesse contexto que a sociologia das organizações tem desempenhado um papel decisivo (ver o capítulo de Daniel Benamouzig e Olivier Borraz). Desenvolveu-se na França, a partir do final dos anos 1950, em particular sob o impulso de Michel Crozier, que passou muito tempo nos Estados Unidos e desempenhou um papel fundamental na transferência da sociologia das administrações americanas (Merton, Selznick, Blau etc.). O *Centre National de Recherche Scientifique* (CNRS), na época, apoiou jovens sociólogos franceses que partiram para os Estados Unidos (LE GALÈS, 2015), o que resultou, especialmente, na criação do *Centre de Sociologie des organisations* (CSO), em 1964, no *Institut d'Études Politiques de Paris* (a instituição que prepara os alunos para

⁵ Essa distinção está no centro da série de obras editadas pela *Policy Press* no âmbito da *International Library of Policy Analysis*. Foi esclarecida no primeiro livro publicado em 2007, no Canadá (DOBUZINSKIS *et al.*, 2007).

concursos do alto serviço público, incluindo a ENA). Os trabalhos do CSO e, em particular, o de Michel Crozier, focaram de maneira privilegiada no Estado, o que levou alguns dos pesquisadores desse laboratório a trabalhar sobre políticas públicas a partir de duas perspectivas. A primeira se refere à implementação de políticas públicas pela administração em nível local, com os estudos de Pierre Grémion e Jean-Pierre Worms em particular, e, sobre esse aspecto, deve ser conferido o capítulo de Renaud Epstein neste livro. Já a segunda diz respeito à análise do ambiente central das decisões, com o trabalho de Erhard Friedberg sobre o Ministério da Indústria (1970), de Jean-Claude Thoenig sobre o papel do *Corps des Ponts et Chaussées*⁶ na política d'Équipement⁷ (1973) e de Catherine Grémion sobre os prefeitos (1979). A sociologia das organizações contribuiu fortemente para o desenvolvimento das pesquisas empíricas sobre políticas públicas, distinguindo-se da Ciência Administrativa e das perspectivas marxistas, por meio de uma abordagem em termos de ação organizada (MUSSELIN, 2005) baseada em quatro elementos:

- uma abordagem pelas organizações administrativas (e não pelas decisões) e pelos atores em interação (aos níveis micro e meso mais do que macro);
- uma abordagem indutiva baseada em estudos de casos aprofundados utilizando métodos qualitativos (entrevistas em primeiro lugar, mas também observação);
- uma visão fragmentada da ação pública baseada na racionalidade limitada dos atores, questionando a coerência implícita da noção de política pública;
- uma ênfase nos limites da mudança e no lugar da política (com ênfase no papel de liderança dos atores administrativos).

Entre os sociólogos das organizações, Jean-Claude Thoenig, que deixou a CSO em 1974, desempenhou um papel particularmente importante, não só no desenvolvimento da pesquisa de políticas públicas em geral, mas também na integração do estudo das políticas públicas na Ciência Política. Com efeito, foi ele quem dirigiu o volume do *Traité de science politique* (publicado em 1985), dedicado às políticas públicas, e foi quem publicou, em 1989, com Yves Mény (professor de Ciência Política), o primeiro manual em francês dedicado à análise das políticas públicas (MÉNY; THOENIG, 1989). Também esteve na origem da criação de uma nova revista com foco nas políticas públicas (*Politiques et Management Public*), em 1983, e de um laboratório do CNRS dedicado a essas questões (o *Groupe d'Analyse des Politiques Publiques*), em 1984.

Essa crescente inclusão da pesquisa de políticas públicas na Ciência Política se deve a outros dois fatores. O primeiro é o papel dos estudos realizados

⁶ Corpos de Pontes e Estradas, N.D.T. (Nota da Tradução, as notas foram acrescentadas pelo revisor da tradução para uma melhor compreensão do texto).

⁷ Infraestrutura, N.D.T.

por pesquisadores como Yves Barel, Lucien Nizard, Bruno Jobert e Pierre Muller (POLLET; WARIN; 1994; DOUILLET; ZUANON, 2004), em um laboratório de Ciência Política, o *Centre d'Études et de Recherches sur l'Administration et le Territoire* (Cerat), em Grenoble, que desenvolveu, com base no trabalho sobre o planejamento, a abordagem em termos da noção de quadros de referência (*référentiel*), adaptando o conceito marxista de ideologia (fortemente desenvolvido na França por Louis Althusser). Embora essa abordagem compartilhe com a da sociologia das organizações a observação da ação organizada, a atenção dedicada aos atores (atribuindo papel fundamental aos “mediadores” na condução das políticas setoriais) e o recurso a métodos qualitativos (ainda que com maior ênfase na análise de documentos), os estudos sobre quadros de referência distinguem-se por vários motivos. Em primeiro lugar, a ênfase é colocada na coerência das políticas públicas com base na dominação cognitiva de um quadro de referência global e de quadros de referência setoriais que o declinam. Em segundo lugar, a questão da mudança é central: trata-se de explicar, por meio de uma abordagem cognitiva, as alterações de quadros de referência operadas após a Segunda Guerra Mundial (quando surgiu o quadro de referência da modernização) e mais adiante, nos anos 1980 (quando veio a afirmação do referencial do mercado). Ao contrário da sociologia das organizações, como Jean Leca e Bruno Jobert apontaram em 1980 em um artigo na *Revue Française de Science Politique* discutindo o livro central da CSO *L'acteur et le système* (CROZIER; FRIEDBERG, 1977), essa abordagem leva em conta a especificidade do poder político, integra atores políticos, como representantes eleitos e partidos políticos (*cf.* capítulo 19, de Anne-Cécile Douillet), e questiona de maneira geral os processos de dominação política pelo Estado. Pierre Muller, que entrou para o IEP de Paris no início dos anos 1990, por meio do seu investimento na *Association Française de science politique* (da qual foi Secretário-Geral de 1999 a 2005, quando foi presidida por Jean Leca) e na *Revue Française de Science Politique*, bem como por meio da supervisão de numerosas teses e da direção de uma coleção de livros publicados por Harmattan (“*Logiques politiques*”), desempenhou um papel fundamental na inclusão das pesquisas sobre políticas públicas na Ciência Política. No âmbito da *Association Française de Science Politique* (AFSP), Pierre Muller organizou vários colóquios, que foram posteriormente publicados (*Alternances et changements de politique* em 1985, *Le modèle français d'administration est-il en crise* em 1991, *Politiques publiques en Europe* em 1994), que levaram à criação do grupo “*Politiques Publiques*” em 1994, do qual é diretor. Nos anos 1990 e 2000, também editou cinco edições especiais da *Revue Française de Science Politique* dedicadas às políticas públicas. Sua contribuição para a estruturação da pesquisa em Ciência Política sobre políticas públicas tem sido, portanto, muito importante.

O outro fator que permitiu compreender a forte posição dos *policy studies* na Ciência Política diz respeito às duas transformações-chave das políticas públicas na França na década de 1980: a descentralização e a crescente europeização. Com as leis de descentralização adotadas entre 1982 e 1985 (ver Capítulo 13, de Renaud Epstein),

as autoridades territoriais se tornam atores de pleno direito nas políticas públicas em interação com outros atores locais (associações, grupos de interesse, peritos) e nacionais. A análise das políticas públicas locais conhece um desenvolvimento importante a partir dos anos 1990, como mostram diversas publicações coletivas (BALME, 1996; BALME; FAURE, MABILEAU, 1999; DOUILLET; FAURE, 2005). No mesmo período, a integração europeia é relançada pelo Ato Único Europeu adotado em 1986, o que implica um desenvolvimento importante das políticas públicas da região (políticas regionais, políticas ambientais, política de concorrência, política de investigação, política monetária, política de imigração e de asilo, cooperação judiciária e policial), para além da realização do mercado comum e da política agrícola comum previstas pelo Tratado de Roma de 1957. É durante esse período que a análise da integração europeia, até agora dominada pelas perspectivas das relações internacionais, torna-se cada vez mais parte integrante das políticas públicas (HASSENTEUFEL; SUREL, 2015). No início dos anos 2000, a análise dos efeitos da integração europeia nas políticas públicas nacionais foi também desenvolvida com base na noção de europeização, muito retomada e trabalhada na França (ver capítulo de Laurie Boussaguet e Sophie Jacquot). Seja a descentralização ou a europeização (essas duas dimensões às vezes também são articuladas) das políticas públicas, a sua análise está inscrita principalmente nas perspectivas da Ciência Política, uma vez que se refere à questão das transferências de poder entre níveis de autoridade política.

Essas duas evoluções correspondem a uma multiplicação dos atores das políticas públicas, à interpenetração dos diferentes níveis de ação (subnacionais, nacionais e supranacionais), à erosão das fronteiras público-privadas, à alteração dos métodos de intervenção do Estado (liberalização, regulação, contratualização, deliberação etc.) e ao papel crescente das políticas processuais e de incentivo. Isso levantou questionamentos sobre as mudanças na regulação política (baseada na noção de governança) e a natureza do Estado contemporâneo. Um número crescente de pesquisadores defendeu então o abandono da expressão “políticas públicas” para substituí-la pela de “ação pública” (THOENIG, 1998), por três razões principais: primeiro, ela permite fazer referência ao advento de políticas públicas menos centradas no Estado e, sobretudo, multiníveis; segundo, ela enfatiza os limites da coerência dos programas públicos e a necessidade de desconstruí-los; e, por fim, essa expressão distingue de forma mais clara o vocabulário dos atores (que falam mais de políticas públicas) do vocabulário dos analistas externos. Na França, assiste-se, dessa forma, a uma evolução da análise das políticas públicas para uma sociologia política da ação pública, correspondente à transição de uma concepção em termos de produção estatal de políticas públicas para uma concepção em termos de construção coletiva da ação pública, focada na compreensão das interações entre os diferentes atores. A sociologia política da ação pública se baseia na análise contextualizada das interações de atores múltiplos e interligados em vários níveis, do local ao internacional (*cf.* Capítulo 14, de Eve Fouilleux) e incluindo a União Europeia,

tornando possível explicar os processos de elaboração de políticas públicas e, para além disso, dar conta das transformações dos Estados contemporâneos.

Consequentemente, se, em 1980, Pierre Favre, em um balanço da pesquisa e do ensino da ciência política na França, classificou o estudo das políticas públicas como uma das quatro áreas em que os especialistas eram “muito raros”, essa situação não se verifica desde os anos 1990, como demonstram indicadores como a multiplicação de teses, artigos científicos e obras de síntese (MÉNY; THOENIG, 1989; MULLER, 1990; MULLER; SUREL, 1998; MASSARDIER, 2003; BOUSSAGUET; JACQUOT; RAVINET, 2004; GAUDIN, 2004; LASCOUTES; LE GALÈS, 2007; HASSENTEUFEL, 2008; KÜBLER; DE MAILLARD, 2009). Aplica-se o mesmo ao ensino de políticas públicas, que se desenvolveu fortemente durante o mesmo período, tanto nas faculdades de Direito e de Ciência Política, como nos institutos de estudos políticos (HASSENTEUFEL; LE GALÈS, 2018).

No entanto, embora haja uma tendência crescente para o estudo de políticas públicas na França no âmbito da Ciência Política, as abordagens e métodos desenvolvidos se referem fortemente à Sociologia,⁸ o que contribui para diluir as fronteiras entre essas duas disciplinas. Isso também torna possível compreender as duas dinâmicas que caracterizam o diálogo entre obras francesas e anglo-saxônicas (especialmente americanas), que foi muito fortalecido no século 21 e que este livro reflete: por um lado, a consideração de perspectivas sociológicas francesas para sociologizar abordagens de políticas públicas de origem anglo-saxônica e, por outro lado, a consideração de perspectivas sociológicas anglo-saxônicas para analisar políticas públicas.

No que diz respeito à primeira dinâmica, dois autores desempenham um papel fundamental: Pierre Bourdieu e Michel Foucault. Como salienta o Capítulo 7, de Vincent Dubois, a noção de campo, retirada do primeiro, é cada vez mais utilizada tanto para analisar políticas públicas “por baixo”, com base nos *street-level bureaucrats*, de Lipsky, como por cima (particularmente em nível europeu em termos do “campo da eurocracia”). As noções de governabilidade (*gouvernementalité*) e governo de condutas (*gouvernement des conduites*) desenvolvidas por Michel Foucault, por sua vez, contribuíram fortemente para renovar a abordagem anglo-saxônica dos instrumentos de política pública, como mostra o Capítulo 2, de Charlotte Halpern, Pierre Lascoumes e Patrick Le Galès. Essa sociologização das abordagens anglo-saxônicas também diz respeito ao neoinstitucionalismo, que, na sua versão histórica, foi aprofundado pela sociologia histórica da ação pública (Capítulo 3, de Renaud Payre e Gilles Pollet), a economia política, em particular em apoio à noção de “trabalho político”, como salienta Andy Smith no seu capítulo, e as abordagens em termos de difusão e transferência de políticas, ampliadas na França pelas abordagens de circulação e tradução, para poder analisar melhor o papel de certos

⁸ O apoio à Sociologia foi um elemento determinante na autonomização da ciência política francesa em relação ao Direito, que conheceu uma virada sociológica nos anos 1980 e levou a caracterizá-la cada vez mais fortemente como uma Sociologia Política.

atores nesses processos transnacionais, como se mostra no Capítulo 15, de Magdaléna Hadjisky, Patrick Hassenteufel e Osmany Porto de Oliveira.

A segunda dinâmica refere-se à consideração das perspectivas sociológicas anglo-saxônicas que até agora têm sido negligenciadas pela análise de políticas públicas (na França, mas também em outros lugares), para melhor compreendê-las. Como mostra este livro, é particularmente o caso da sociologia pragmática para compreender a fabricação política da ação pública (Capítulo 6, de Philippe Zittoun), a sociologia das ciências para entender o papel do conhecimento e da *expertise* na ação pública (Capítulo 8, de David Demortain), a sociologia do direito para explicar as múltiplas vias da judicIALIZAÇÃO das políticas públicas (capítulo 9, de Thierry Delpeuch e Cécile Vigour), a sociologia de gênero para entender as dimensões de gênero da ação pública (Capítulo 11, de Gwenaëlle Perrier), a sociologia das profissões para analisar a lógica da profissionalização e os conflitos entre jurisdições na ação pública (Capítulo 17, de Alice Mazeaud e Magali Nonjon), e os métodos da sociologia das elites para explicar o papel dominante de certos atores na fabricação da ação pública.

Elementos da estrutura geral da obra

A obra apresenta um balanço das principais discussões, divididas em 21 capítulos, e a contribuição das abordagens, pesquisas e aporte realizados pela sociologia da ação pública. Os capítulos foram estruturados considerando dois elementos principais. Em primeiro lugar, em sua grande maioria, os capítulos insistem na análise do ponto de vista do *policy process*. Em seguida, os capítulos apresentam de forma sistemática os problemas de operacionalização e as questões metodológicas associados à aplicação dessas análises.

Em relação ao primeiro ponto, os capítulos insistem na ideia de que os estudos realizados na França se dedicam mais frequentemente às dinâmicas múltiplas que determinam a ação pública desde uma perspectiva sociológica, como mencionado na seção anterior. Isso contrasta com as abordagens mais clássicas da análise de políticas públicas, insistindo nas lógicas institucionais e administrativas de uma forma descritiva decorrente, em particular, do Direito e da Ciência Administrativa, e, às vezes, de abordagens economicistas inspiradas na escolha racional. Tal enfoque não só “situa” melhor o trabalho nas controvérsias globais desse campo de pesquisa, como também mostra certo número de princípios ou premissas compartilhados pelo trabalho realizado na França (sem que isso constitua um *French touch*).

Esse enfoque privilegiado está ligado a um segundo ponto, mais diretamente relacionado ao conteúdo dos estudos. Mesmo que esses elementos possam variar em parte de um capítulo para outro, cada capítulo procurou mostrar como a pesquisa realizada na França integrou, alterou ou mesmo criticou as diferentes ferramentas analíticas e as temáticas de pesquisas presentes no campo das políticas

públicas, na França e em outros lugares. Para dar um exemplo, os trabalhos vinculados a uma abordagem cognitiva das políticas públicas na França compartilham um certo número de pressupostos e de hipóteses com os trabalhos anglo-saxônicos. As definições conceituais, tanto os métodos de pesquisa, como os objetos, no entanto, diferiram e apresentaram propostas alternativas estimulantes às abordagens e noções disponíveis em nível internacional. Por essa razão, as autoras e autores procuraram situar o posicionamento e as contribuições teóricas, metodológicas e/ou factuais das pesquisas realizadas na França.

Por fim, os capítulos procuraram, cada um ao seu modo, extrair os elementos da contribuição teórica, conceitual, analítica de cada temática, de sua aplicação exclusiva ao contexto empírico francês. Essa tentativa foi realizada na aspiração de ampliar o potencial de uso do aporte das abordagens da sociologia da ação pública a outros contextos.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, v. 41(spe), p. 67-86, 2007.

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serviço Social & Sociedade*, v. 109, p. 6892, 2012.

ARRETCHE, Marta (org.). *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Editora Unesp 2015.

BALME. *Les politiques du néo-régionalisme*. Paris: Economica, 1996.

BALME, R.; FAURE, A.; MABILEAU, A. (dir.). *Les nouvelles politiques locales*. Paris: Presses de Sciences Po, 1999.

BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. (dir.). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Presses de Sciences Po., 2004.

BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Os Estudos das Políticas Públicas no Brasil: Passado, Presente e Caminhos Futuros da Pesquisa Sobre Análise de Políticas. *Revista Política Hoje* 25, n. 1, 71-90, 2016.

CAPELLA, A. C. N.; SOARES, A. G. *Pesquisa em políticas públicas no Brasil: um mapeamento da aplicação de modelos internacionais recentes na literatura nacional*. Trabalho apresentado no IX ENCONTRO DA ABCP – Área Temática: Estado e Políticas Públicas, p. 1-22, 2014.

CROZIER, M.; FRIEDBERG, E. *L'acteur et le système les contraintes de l'action collective*. Paris: Seuil, 1977.

DOBUZINSKIS, Laurent; LAYCOCK, David H.; HOWLETT, Michael. *Policy Analysis in Canada: The State of the Art*. University of Toronto Press, 2007.

- DOUILLET, A.-C.; FAURE, A. (dir.). *L'action publique et la question territoriale*. Presses Universitaires de Grenoble, 2005.
- DOUILLET, A.-C.; ZUANON, J. P. *40 ans de recherche en sciences sociales: regards sur le CERAT (1963-2003)*. Presses Universitaires de Grenoble, 2004.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Administração pública e políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, v. 45, n. 3, p. 813-836, jun. 2011.
- FARAH, M. F. S. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”. *Revista de Administração Pública*, v. 50, n. 6, p. 959-979, dez. 2016.
- FARAH, M. F. S. Governo local, políticas públicas e novas formas de gestão pública no Brasil. *Organizações & Sociedade*, v. 7, n. 17, p. 59-86, 2000.
- FAURE A.; POLLET, G.; WARIN, P. *La construction du sens dans les politiques publiques*. Débats autour de la notion de référentiel. Paris: L'Harmattan, 1995.
- GAUDIN. *L'action publique. Sociologie et politique*. Paris: Presses de Sciences Po et Dalloz, 2004.
- GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (org.). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014.
- GREMION, Pierre. *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*. Paris: Seuil, 1976.
- HASSENTEUFEL, P. *Sociologie de l'action publique*. Paris: Armand Colin, 2008.
- HASSENTEUFEL, P.; LE GALÈS, P. The academic world of policy studies: training, teaching and researching. In: HALPERN; HASSENTEUFEL; ZITTOUN (ed.). *Policy Analysis in France*. Policy Press, 2018. p. 295-312.
- HASSENTEUFEL, P.; LE GALÈS, P. The academic world of policy studies: training, teaching and researching. In: HALPERN; HASSENTEUFEL; ZITTOUN (ed.). *Policy Analysis in France*. Policy Press, 2018. p. 295-312.
- HASSENTEUFEL, Surl. Normalisation ou dilution de l'analyse des politiques publiques européennes? *Politique Européenne*, n. 50, p. 200-227, 2015.
- HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.
- KÜBLER, D.; DE MAILLARD, J. *Analyser les politiques publiques*. Grenoble: PUG, 2009.
- LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. *Sociologie de l'action publique*. Paris: Armand Colin, 2007.
- LE GALÈS, Patrick. Les approches françaises de politique publique au temps de Pierre Muller. Complément d'enquête. In: BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. (ed.). *Une “French touch” dans l'analyse des politiques publiques?* Paris: Presses de Sciences Po, 2015. p. 185-201.

LECA, J.; MULLER, P. Y a-t-il une approche française des politiques publiques? Retour sur les conditions d'introduction de l'analyse des politiques publiques en France. In: GIRAUD, O.; WARIN, P. (dir.). *Politiques publiques et démocratie*. Paris: La Découverte, 2008. p. 39-72.

LOTTA, Gabriela. Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação de políticas públicas. *Revista de Sociologia e Política*, v. 26, n. 66, p. 145-73, 2018.

MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. (org.). A política pública como campo multidisciplinar. São Paulo: Editora Unesp/Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

MARQUES, E.; SOUZA, C. Políticas Públicas no Brasil: avanços recentes e agenda para o futuro. In: *A Ciência Política no Brasil 1960-2015*. [s.l.] FGV Editora, 2016. p. 321-346.

MASSARDIER. *Politiques et action publiques*. Paris: Armand Colin, 2003.

MÉNY, Y.; THOENIG, J.-C. *Politiques publiques*. Paris: PUF, 1989.

MÉNY, Y.; THOENIG, J.-C. *Politiques publiques*. Paris: PUF, 1989.

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Letícia (org.). *Política externa brasileira a política das práticas e as práticas da política*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.

MULLER, P. *Les politiques publiques*. Paris: PUF, 1990.

MULLER, P. Un schéma d'analyse des politiques sectorielles. *Revue Française de Science Politique*, v. 35, n. 2, p. 165-189, 1985.

MULLER, P.; SUREL, Y. *L'analyse des politiques publiques*. Paris: Montchrestien, 1998.

MUSSELIN, C. Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques: deux approches pour un même objet? *Revue Française de Science Politique*, 55 (1), p. 51-72, 2005.

PIRES, V.; MIDLEJ E SILVA, S. de A.; FONSECA, S. A.; VENDRAMINI, P.; COELHO, F. S. Dossiê – Campo de Públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 6, n. 3, p. 110-126, jul./set., 2014.

PORTO DE OLIVEIRA, Osmany; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Research Traditions and the State of the Discipline in Brazil. *Novos Estudos – Cebrap*, v. 36, n. 01, p. 13-34, 2017.

RATTON SANCHEZ, Michelle; SILVA, Elaini C. G. da; CARDOSO, Evorah L.; SPÉCIE, Priscila. Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). *Revista de Sociologia e Política*, v. 27, p. 125-43, 2006.

SOUZA, Celina. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. *Dados*, v. 44, n. 3, p. 513-60, 2001.

THOENIG, J.-C. *L'Ère des technocrates. Le cas des Ponts et Chaussées*. Paris: L'Harmattan, 1987[1973].

THOENIG, J.-C. Politique publique et action publique. *Revue Internationale de Politique Comparée*, 5, 2, p. 295-314, 1998.

PARTE 1

Abordagens

AS ABORDAGENS A PARTIR DOS INSTRUMENTOS DA AÇÃO PÚBLICA

Charlotte Halpern, Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès

Introdução

Partindo da constatação, antiga na análise das políticas públicas (*policy studies*), dos limites de uma análise centrada na decisão, as abordagens pelos instrumentos desenvolvidas na França, desde o início dos anos 2000,⁹ colocam a hipótese de que a política também pode ser analisada a partir das instituições e organizações, das atividades dos governos e, em particular, das políticas públicas e suas modalidades de implementação, dos instrumentos, orçamentos, formas de fazer, normas e padrões. Essas dimensões são por vezes técnicas e muitas vezes dissociadas do jogo político. No entanto, observações empíricas feitas em diferentes setores (saúde, risco, finanças, ambiente etc.) e em diferentes escalas de regulação política (cidades/metrópoles, regiões, União Europeia, internacional) sugerem que essa atividade de escolha e seleção de instrumentos, como qualquer outra de implementação ou avaliação, foi profundamente política, tanto no seu desenvolvimento, como nos seus efeitos. Longe de ser uma dimensão marginal, técnica da ação pública e das atividades governamentais em sentido amplo, os instrumentos e instrumentação¹⁰ da ação pública foram excelentes indicadores de mudança das políticas públicas e, de forma mais geral, uma variável explicativa para a recomposição da ação pública (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007).

⁹ Várias publicações coletivas em inglês, ou traduzidas do francês, surgiram dessa agenda de pesquisa para a qual muitos colegas contribuíram (Aguilera, T.; Baudot, P. Y.; Bezès, P.; Borraz, O.; Dehousse, R.; Evrard, A.; Jacquot, S.; Lorrain, D.; Palier, B.; Pinson, G.; Ravinet, P.; Scott, A. etc.): sobre os instrumentos (LASCOUMES; LE GALÈS 2007; 2012; LASCOUMES; SIMARD, 2011), sobre a instrumentação (HALPERN *et al.*, 2014). Uma versão, atualizada e traduzida para o inglês, desse último livro encontra-se no prelo. De forma empírica, nosso enfoque tem sido o mapeamento (LASCOUMES, 2007), o governo e as políticas da União Europeia (KASSIM; LE GALÈS, 2010; GRAZIANO; HALPERN, 2015), os indicadores de desempenho (LE GALÈS, 2016), as políticas ambientais e de concertação pública (BOY *et al.*, 2012, com Pollard, J. e Evrard, A.).

¹⁰ Do original em francês *instrumentation*, N.D.T.

A agenda de pesquisa sobre “instrumentos de ação pública” e, ainda mais, a agenda de pesquisa sobre ação pública, considerada do ponto de vista de sua “instrumentação”, propõe fazer uma dupla mudança de perspectiva. Em primeiro lugar, em relação à “ação pública”, tal como se tinha desenvolvido na França como subparte da sociologia política (HALPERN *et al.*, 2018):¹¹ esta era então dominada pelas abordagens em termos de ideias, dos interesses dos atores ou das instituições. As abordagens por meio dos instrumentos, propondo analisar a ação pública a partir dessa dimensão, muitas vezes pouco visível, voltam a entrar em contato com os trabalhos da sociologia do Estado e da governança sobre as tecnologias de governo.¹² Essas também são enriquecidas por contribuições de outras disciplinas das Ciências Sociais (Economia, Direito, Ciências de Gestão etc.) (HALPERN *et al.*, 2014). Uma segunda mudança de enfoque ocorre em relação às abordagens tradicionais dos instrumentos nos *policy studies*, tal como foram desenvolvidas por autores anglo-americanos (HOOD, 1986; LINDER; PETERS, 1990; SALAMON; LUND, 1989; SALAMON, 2002). Quando essas são tomadas em conta, os instrumentos ou ferramentas das políticas públicas (*policy tools*)¹³ raramente são colocados no centro da análise e considerados como uma variável secundária e marginal do *policy process* (HALL, 1986; SABATIER, 2000). Além disso, a questão da escolha dos instrumentos de ação pública, do seu *modus operandi*, é geralmente apresentada de forma funcionalista, como uma questão de simples escolhas técnicas.

As abordagens a partir dos instrumentos propõem, pelo contrário, colocar os instrumentos e a questão da escolha e das modalidades de combinação dos instrumentos de ação pública no centro da análise. Entendidos, a partir de uma perspectiva neoinstitucionalista, como um tipo particular de instituições, os instrumentos contribuem para a análise das recomposições da política e do exercício do poder nas sociedades contemporâneas. Descrita como “sociológica” por Hood (2007), essa abordagem enriqueceu, e não substituiu, as análises da ação pública a partir de uma perspectiva de *policy process*. Mais especificamente, a ação pública é concebida como um espaço sociopolítico construído tanto por técnicas e instrumentos, como por objetivos ou conteúdos. As abordagens por instrumentos contribuem para pelo menos três grandes debates sobre “a ação pública”: a mudança nas políticas públicas, o papel do Estado e os meios de ação coletiva. A intuição inicial, de que a questão dos instrumentos era mais proeminente por razões relacionadas com a transformação da regulação política e a recomposição do Estado, também permitiu

¹¹ Ver a contribuição de Muller, P. e a introdução deste livro.

¹² Ver também os trabalhos sobre as “ciências das câmaras” (LABORIER *et al.*, 2011), com uma análise dos tratados de 18º e 19º consagrados à arte do governo; e, mais recentemente, os trabalhos sobre os saberes de governo (ver Pollet e Payre neste livro).

¹³ Para uma síntese das abordagens por ferramentas ou instrumentos, e a contribuição de uma abordagem sociológica, ver Lascoumes e Simard (2011) e Margetts e Hood (2016, p. 135-138).

fazer a conexão com as análises do exercício do poder (HOOD, 2010). Do ponto de vista da análise das políticas públicas, a abordagem dos instrumentos revelou-se particularmente frutuosa para a análise da mudança e da inovação na ação pública, da emergência e da resolução de conflitos, fenômenos de inércia, de resistências e de recomposição da ação pública (LASCOUTES; LE GALÈS, 2007). Da mesma forma, ao mobilizar essa abordagem de forma sistemática e comparativa para explorar a relação entre instrumentação e modos de governo e governança na Europa (KASSIM; LE GALÈS, 2010), a robustez – e as limitações – dessa categoria de análise foram testadas, permitindo assim pensar sobre as modalidades da sua operacionalização e mostrar como e em que contextos essa abordagem dos instrumentos se revelou bem sucedida ou não.

No entanto, como mostra a discussão neste capítulo, não há “escola para a análise das políticas públicas examinadas pelos instrumentos”. Nos últimos quinze anos, essa abordagem foi mobilizada, enriquecida e criticada por muitos colegas que, através do seu trabalho, confirmaram o valor de uma discussão sobre os aportes e limitações dessa entrada analítica. As controvérsias com outras abordagens dos instrumentos, no campo da “ação pública” e com outras disciplinas, permanecem vivas na França e em outros lugares, inclusive no âmbito do “campo de públicas” no Brasil.¹⁴ Este capítulo apresenta as abordagens pelos instrumentos em três fases: elementos de enquadramento e de definição, seus testes empíricos e, finalmente, os debates em curso a partir de uma perspectiva da ação pública.

1. Analisar a ação pública por meio de seus instrumentos e da sua instrumentação

Tendo as suas origens nos trabalhos de história das técnicas, de sociologia das ciências e de estudos críticos sobre a gestão (BERRY, 1983; MOISDON, 1997; AGGERI; LABATUT, 2010), bem como nos trabalhos de Weber (1968) e Foucault (2001), da sociologia do direito, da ação pública, do Estado e da governança,¹⁵ as abordagens a partir dos instrumentos possibilitam considerar a ação pública a partir da perspectiva dos instrumentos que estruturam as políticas públicas. Dessa

¹⁴ Este texto se beneficiou de comentários e sugestões de colegas brasileiros da Universidade de Brasília, por ocasião do IIº Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Políticas Públicas (ENEPCP) (dezembro 2017), e da Enap, por ocasião da 4ª *International Summer School on Public Policy* (dezembro, 2018).

¹⁵ Os trabalhos dos colegas anglo-americanos mencionados acima, o programa canadense da década de 1980 (HOWLETT, 1991; ELLADIS *et al.*, 2001) que continua hoje com os trabalhos de Howlett e Ramesh (1993; 2006), os trabalhos de colegas holandeses, suíços e alemães (HEIR, 1993; MAYNTZ, 1993, 2012; VARONE, 1998, 2000, 2001; QUITTKAT; KOHLER-KOCH, 2013) têm constituído o ponto de partida e/ou nutriu esta reflexão.

forma, propõem interações específicas entre as contribuições da Sociologia em sentido *lato* e as da Ciência Política, em especial os *policy studies*, a fim de considerar a dimensão política dos instrumentos.

Na seção seguinte, a agenda de pesquisa de instrumentos é introduzida com mais detalhes a partir de suas origens intelectuais e do enquadramento conceitual e definição.

1.1 Instrumentos de ação pública: elementos de enquadramento conceitual, definições e tipologias

A abordagem dos instrumentos baseia-se no trabalho da história das técnicas e da sociologia da ciência (HACKING, 1983; 2001; AKRICH *et al.* 1988), que removeu a naturalidade dos objetos técnicos ao mostrar que suas trajetórias se baseiam mais nas redes sociais que se formam em relação a eles mesmos, do que nas suas próprias características (SIMONDON, 1958). A dimensão técnica refere-se também à informação condensada nos instrumentos que permitem a gestão das sociedades contemporâneas (HOOD, 1986; 2007). Aplicado ao campo político e à ação pública, um instrumento de ação pública pode ser definido como um *dispositivo ao mesmo tempo técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários de acordo com as representações e os significados dos quais é portador* (LASCOUTES; LE GALÈS 2007). A hipótese subjacente a essa agenda de investigação é a de que a atenção dada aos instrumentos permite questionar as transformações na relação entre governantes e governados e a diversificação das formas de gestão das sociedades complexas.

Essa definição de instrumentos é parte de uma perspectiva sociológica. Mais precisamente, os instrumentos constituem um tipo particular de instituição,¹⁶ no sentido neoinstitucionalista, nas suas dimensões mais informais, simbólicas e cognitivas. As instituições proporcionam um quadro estável de expectativas que reduz a incerteza e estrutura a ação coletiva. Na versão sociológica mais dura, ou mais próxima do culturalismo, esses padrões de comportamento (por exemplo, comportamentos adequados) são obtidos por meio das matrizes cognitivas e normativas, conjuntos coordenados de valores, crenças e princípios de ação, ou mesmo princípios morais desigualmente assimilados pelos atores e que orientam suas práticas (MARCH; OLSEN, 1989). Numerosos trabalhos mostraram como as instituições estruturam as políticas públicas, e as abordagens por meio dos instrumentos pressupõem que esses produzem efeitos do mesmo tipo. Esses determinam em parte o comportamento dos atores, criam incerteza sobre os efeitos das relações de poder, conduzem à atribuição de preferência a determinados atores e interesses e à exclusão de outros, limitam e fornecem recursos

¹⁶ Definido como um conjunto mais ou menos coordenado de regras e procedimentos que regem as interações e comportamentos dos atores e organizações (NORTH, 1990).

aos atores e transmitem uma representação de problemas. Os atores sociais e políticos têm, por conseguinte, capacidades de ação muito diferentes em função dos instrumentos selecionados. Uma vez instalados, esses últimos abrem novas perspectivas de utilização e de interpretação, imprevistas e difíceis de controlar, para os empreendedores de políticas. O instrumento como instituição é, assim, conceituado a partir de uma perspectiva de análise do poder, da formação dos fatos sociais envolvidos, das ações de pedagogia, do enquadramento e, às vezes, da manipulação que suscita, e em conexão com os interesses da legitimidade e politização/despolitização.

A título indicativo, pode-se elaborar um catálogo mínimo de instrumentos de ação pública:¹⁷ legislativo e de regulamentação, econômico e fiscal, convencional e incitativo, informativo e comunicativo (ver Quadro 1). É igualmente possível diferenciar os níveis de observação, distinguindo instrumentos, técnicas e ferramentas. O instrumento é um tipo de instituição social (recenseamento, cartografia, regulamentação, taxação etc.); a técnica é um dispositivo concreto que opera o instrumento (a nomenclatura estatística, o tipo de figuração gráfica, o tipo de lei ou de decreto); finalmente, a ferramenta é um microdispositivo dentro de uma técnica (a categoria estatística, a escala de definição do mapa, o tipo de obrigação previsto por um texto, uma equação que calcula um índice).

Tipologia de instrumentos de ação pública

Tipo de instrumento	Tipo de relação política	Tipo de legitimidade
Legislativo e de regulamentação	Estado tutor do social	Imposição de interesse geral por representantes eleitos ou altos funcionários
Econômico e fiscal	Estado produtor de riqueza, Estado redistribuidor	Busca de uma utilidade coletiva, eficiência social e econômica
Convencional e de incentivo	Estado mobilizador	Busca de engajamento direto
Informativo e comunicacional	Democracia pública	Explicitação das decisões e responsabilização dos atores
Normas e padrões de “boas práticas”	Ajustes na sociedade civil, mecanismos de concorrência	Misto: científico-técnico e democraticamente negociado e/ou competitivo, pressão dos mecanismos de mercado

Fonte: LASCOUMES; LE GALÈS 2007:12

¹⁷ Para uma discussão crítica das tipologias de instrumentos, ver Perret (2010); Margetts, Hood (2016).

A partir desse primeiro trabalho de enquadramento conceitual, a abordagem por instrumentos propõe distanciar três premissas amplamente difundidas: a neutralidade técnica dos instrumentos, a sua indiferença pelas estratégias políticas e, finalmente, o fascínio pela inovação instrumental. Isso leva, na seção seguinte, a especificar a ancoragem das abordagens pelos instrumentos da ação pública e sua contribuição para a análise dos processos dessa natureza.

1.2 A instrumentação: sair do debate sobre a natureza dos instrumentos para considerar os seus efeitos

Ao propor a realização de um trabalho de desconstrução da ação pública a partir dos instrumentos, as abordagens por meio dos instrumentos de ação pública contribuem para as críticas às perspectivas clássicas dos *policy studies*, que centram a atenção na substância, nos objetivos das políticas públicas. A definição de trabalho anteriormente citada procura, com efeito, responder às interrogações, antigas nos trabalhos sobre a governança, o Estado e a ação pública,¹⁸ sobre as possibilidades de distinção entre os instrumentos e os fins perseguidos.

As abordagens funcionalistas ou técnicas dos instrumentos os apresentam, de fato, como desprovidos de interesses políticos e podem, até mesmo, às vezes, permitir a coordenação de atores sem intervenção política. Esses pressupostos podem ser superados se nos concentrarmos primeiro na especificidade dos instrumentos e rompermos com a ilusão da sua neutralidade, adotando uma abordagem da sociologia política, considerando-os como instituições (LASCOUTES; SIMARD, 2011). Os instrumentos da ação pública não são ferramentas com perfeita neutralidade axiológica e não estão disponíveis de forma igual. Não são puramente técnicos: produzem efeitos específicos independentes dos objetivos declarados (as metas que lhes são atribuídas) e estruturam a ação pública de acordo com a sua própria lógica. À medida que são usados, tendem a produzir efeitos inéditos e, por vezes, inesperados. Do mesmo modo, é porque um instrumento tem um alcance genérico, isto é, tem vocação para se aplicar a problemas setoriais diversos, que se encontra mobilizado em políticas muito diferentes pela sua forma e seu fundamento.¹⁹ Cada instrumento é uma forma condensada de saber sobre o poder social e os modos de o exercer; cada instrumento tem uma história, e as suas propriedades são indissociáveis das finalidades que lhe são atribuídas. São portadores de valores, alimentados por uma interpretação das concepções sociais e precisas do modo de regulação previsto. Também produzem uma representação específica da questão com que lidam e induzem uma problematização particular da questão, na medida

¹⁸ Ver nota acima, Seção 1.

¹⁹ Este tipo de propriedade já foi demonstrado pelos trabalhos sobre o instrumento estatístico (DESROSIÈRES, 2002, 2008), por exemplo.

em que hierarquizam variáveis e podem até envolver um sistema explicativo. Nesse sentido, a criação de instrumentos de ação pública pode servir de indicador de transformações profundas, por vezes invisíveis, da ação pública, do seu significado, do seu enquadramento cognitivo e normativo e dos seus resultados.

Além de uma ruptura com a ilusão da suposta neutralidade dos instrumentos, o ponto de vista teórico retido na abordagem dos instrumentos de ação pública não é de entrar em um debate interminável sobre sua “natureza” (o que são), mas o fato de se colocar do ponto de vista dos efeitos que geram (o que fazem), ou seja, do ponto de vista da instrumentação. E isso sob dois ângulos complementares, considerando, por um lado, os efeitos gerados pelos instrumentos em sua relativa autonomia; por outro, os efeitos políticos dos instrumentos e as relações de poder que eles organizam. Nessa perspectiva, a instrumentação da ação pública é definida como *o conjunto de problemas colocados pela escolha e uso dos instrumentos (técnicas, meios de operação, dispositivos) que possibilitam materializar e operacionalizar a ação do governo* (LASCOUTES; LE GALÈS, 2007). Dessa forma, a abordagem pelos instrumentos leva em conta a clara evolução que ocorreu na literatura americana sobre Economia e na Ciência Política. Assim, o debate dos economistas na década de 1970 sobre as dificuldades de integrar novos instrumentos em contextos políticos e setoriais específicos (WEITZMAN, 1974; BAUMOL; OATES, 1995) é ampliado para incluir a dimensão política e social dessas escolhas.²⁰ Na Ciência Política, certas dimensões políticas dos instrumentos são progressivamente previstas pelas justificativas que os acompanham, dependendo do uso deste ou daquele dispositivo (LINDER; PETERS, 1989; SALAMON, 2002; ELIADIS *et al.*, 2005) ou como um indicador de ruptura na orientação quebrando na direção das políticas. A atenção dada à instrumentação da ação pública finalmente permite romper com uma abordagem funcionalista, apresentada como uma mera escolha técnica (HOWLETT, 1991; 2014) da escolha dos instrumentos de ação pública e seu *modus operandi*. A observação mostra, com efeito, que é excepcional que uma política, ou até mesmo um programa de ação dentro desta, seja monoinstrumental. Na maioria das vezes, há uma pluralidade de instrumentos mobilizados, o que levanta a questão de sua coordenação. Segundo Hood (1986), existem também os “instrumentos polivalentes”,²¹ que trazem ambiguidades. Na direção oposta, existem realmente instrumentos puros e unívocos? Todos os tipos de impostos têm o mesmo significado e âmbito de aplicação?

A atenção dada à instrumentação também permite compreender as formas concretas em que as relações entre o governo (via o executivo administrativo) e a sociedade civil (via seus sujeitos administrados) são orientadas, por meio de intermediários e de mecanismos que combinam componentes técnicos (medição, cálculo, estado de direito, procedimento) e sociais (representação, símbolo). Essa

²⁰ Esse debate sobre os efeitos políticos dos instrumentos em relação à inserção em um determinado contexto político continua hoje entre os economistas. Sobre este ponto, ver Karsenty Blas (2014).

²¹ No original consta o termo inglês *multi-purpose instruments*, N.D.T.

instrumentação constitui um passo essencial para a ação pública. É expressa de uma forma mais ou menos padronizada, embora apresentando diferenças entre setores e sistemas políticos, e combina obrigações, relatórios financeiros (cotizações fiscais/ajudas econômicas) e meios de conhecimento da população (observações estatísticas). De forma semelhante à estatística (DESROSIÈRES, 1993, 2008), estrutura o espaço público impondo categorizações e criando debates pré-formatados.

Nessa perspectiva, a instrumentação é um grande desafio para a ação política, pois revela uma teorização mais ou menos explícita da relação entre governante/governado. Possibilita compreender as capacidades políticas para governar focando a atenção não nas formas em que os diferentes recursos governamentais (HOOD, 1986; HOWLETT, 2009) ou capacidades (WU *et al.*, 2015) são articulados, mas sim na escolha dos meios em relação aos efeitos observados. Isso confirma a ancoragem da abordagem instrumental na Sociologia do Estado.

1.3 Os instrumentos e a sociologia do Estado

A abordagem instrumental faz parte de uma longa tradição de estudo da ação pública, do governo e do Estado, desenvolvida e especialmente por Weber e Foucault (LASCOUTES; LE GALÈS, 2007). Na sua análise das formas de exercício do poder, Max Weber (1968) fez da criação das burocracias um importante indicador do grau de racionalização das sociedades. Ao enfatizar a importância dos dispositivos que incorporam a racionalidade legal-racional no desenvolvimento das sociedades capitalistas, ele fortaleceu o lugar das tecnologias materiais de governo sobre as teorias tradicionais focadas principalmente na soberania e a legitimidade dos governantes. Propôs igualmente uma primeira problematização do papel dos instrumentos de ação pública, considerando-os como técnica de dominação.

Michel Foucault (2001) retomou à sua maneira esse objeto e sublinhou, nos seus trabalhos, a importância daquilo a que chama os “procedimentos técnicos” do poder, ou seja, a “instrumentação” como atividade central na “arte de governar”. Foucault contribuiu, assim, para renovar a reflexão sobre o Estado e as práticas governamentais, abandonando os debates clássicos de filosofia política sobre a natureza e a legitimidade dos governos para se apegar à sua materialidade, às suas ações e aos seus modos de agir. De acordo com o autor, a questão central não é tanto a natureza democrática ou autoritária do Estado. Também não diz respeito à essência do Estado ou à sua ideologia, fatores que lhe dariam, ou não, legitimidade. O autor inverte o olhar e considera que a questão central é a da estatização da sociedade, isto é, do desenvolvimento de um conjunto de dispositivos concretos, de práticas pelas quais se exerce materialmente o poder. Em outras palavras, o autor não pretende abordar as sociedades tal como se apresentam, nem se interrogar sobre as condições que determinam essas representações. Em contrapartida, o autor se preocupa com o que fazem e com a forma como o fazem. Isso o leva a propor um estudo das formas de racionalidade que organizam os

poderes. Por fim, na análise das práticas, coloca a tônica no exercício da disciplina, pelo menos tão importante como a imposição. Contrariamente à concepção tradicional de um poder descendente, autoritário e que funciona com a injunção e a sanção, o autor propõe uma concepção disciplinar que se baseia em técnicas concretas de enquadramento dos indivíduos que permitam conduzir a distância as suas condutas. É por isso que a instrumentação está no centro da governabilidade.

A partir dessa dupla tradição, as abordagens pelos instrumentos e, mais ainda, pela instrumentação da ação pública, contribuem para os debates sobre as recomposições do Estado contemporâneo e atividades de governo nas sociedades capitalistas (MANN, 1986; ORREN; SKROWONEK, 2014; MORGAN, 2017; KING; LE GALÈS, 2011; 2017). As dinâmicas de crescimento do Estado durante o século 20 deram lugar ao desenvolvimento e à diversificação dos instrumentos da ação pública, bem como à acumulação de programas e de políticas nos diferentes setores de intervenção do Estado. Os processos de recomposição do Estado contemporâneo foram acompanhados por uma nova onda de inovações relativas a esses instrumentos em domínios antigos e recentes de expansão da ação pública: políticas de risco (ambientais, sanitárias etc.), regulação/regulamentação do mercado, reformas do Estado ou do Estado previdência. A orientação e a coordenação de grupos, subsectores ou redes relativamente autônomos em relação ao Estado justificaram a procura de “novos” instrumentos destinados a tornar possível a pilotagem da sociedade em ambientes fragmentados e hierarquias emaranhadas (SALAMON, 2002; PETERS, 2018). A hipótese central da abordagem pelos instrumentos é de que esses processos de reestruturação estatal também podem ser compreendidos por meio dos instrumentos, da forma como a sua seleção funciona e dos efeitos que produzem.

Assim, a escolha de uma ancoragem sociológica permite que as abordagens pelos instrumentos levem em conta o duplo papel dessas instituições, tanto cognitivo (divisão e categorização da realidade), como normativo (definição de modelos comportamentais legítimos). Eles participam tanto na produção de conhecimento (coletando e moldando informações) quanto orientam as condutas (padrões de comportamento, passagens obrigatórias, rotinas). Nas seções seguintes, as contribuições dessa abordagem pelos instrumentos serão discutidas com base em seus testes empíricos e nos debates que geram.

2. Instrumentos, políticas públicas e análise da mudança

O teste empírico e metodológico deste quadro de análise levou a precisar as condições de operacionalização desta categoria de análise e a testar os seus limites explicativos (HALPERN *et al.*, 2014). Onde começa e termina um instrumento? Que valor é acrescentado à distinção entre instrumento, técnica e ferramenta? Em que medida se trata de uma unidade de análise pertinente das políticas públicas? Como detectar, empiricamente, a evolução de formas estabilizadas de instrumentação? As

contribuições empíricas e metodológicas²² das pesquisas realizadas, para a análise das políticas públicas, da mudança e dos efeitos das escolhas de instrumentação, são especificadas nos parágrafos seguintes.

2.1 Instrumentos e políticas públicas

Uma primeira série de trabalhos analisa a ação pública à luz dos seus instrumentos. Demonstrando a importância dos vínculos entre conhecimentos, representações e ideias, por um lado, e poderes, práticas e técnicas, por outro, esses desmistificam a neutralidade aparente do recurso à racionalidade técnica, bem como a sua pretendida legitimidade apolítica. Em um plano empírico, esses trabalhos incidiram sobre a trajetória e as utilizações de um instrumento ou tipo de instrumento.

A trajetória de um instrumento e a sua análise sobre a média, longa duração permitem dar conta das contingências do seu percurso e, na sua história, da importância das negociações entre atores heterogêneos, bem como dos compromissos entre normas e valores múltiplos. O exemplo da investigação comparativa de Philippe Bezès (2007, 2017) sobre as políticas de reforma administrativa nos Estados europeus dá conta disso. Mostra como essas são estruturadas por conhecimentos teórico-práticos (Economia, Gestão Pública etc.), mas também por pequenos instrumentos técnicos para medir e controlar a realidade burocrática. Em um estudo de caso centrado na trajetória de um instrumento de gestão de pessoal na função pública na França, o autor mostra como as tensões, os conflitos e os ajustes progressivos a que o desenvolvimento do instrumento deu origem o moldaram por etapas, deram-lhe robustez e contribuíram para que se tornasse um instrumento estratégico de estruturação do pensamento interno do Estado francês sobre a administração do seu pessoal. A sua aceitação progressiva e a sua integração na condução política estão em grande parte na sua descrição e nos efeitos de dependência que soube criar.

A partir de uma perspectiva diferente, Borraz (2007) foca a atenção em um tipo particular de instrumento, as normas de origem privada, para analisar sua generalização nas atividades sociais, cada vez mais diversificadas, e relatar a tendência crescente das autoridades públicas de delegar seu poder regulatório ao setor privado.²³ Para além de várias características comuns,²⁴ as normas e os processos de

²² As abordagens por instrumentos como as desenvolvidas na França nos *policy studies* pouco se distinguem, no plano dos métodos e dos debates em torno dos métodos, do resto da disciplina (DUPUY; ZITTOUN, 2018).

²³ Esta pesquisa está diretamente ligada ao trabalho sobre o desenvolvimento do Estado regulador.

²⁴ Um procedimento que envolva diferentes partes interessadas, um trabalho baseado em dados científicos e técnicos, a emergência de um consenso ou referência comum e, por último, um regime de aplicação voluntário.

normalização também diferem significativamente em função do sistema político e do domínio de ação pública em que se desenvolvem. Aplicada à análise comparativa dos níveis europeu e nacional (França), Borraz mostra que esses desempenham papéis diferentes, em função da natureza dos regimes regulatórios, mas também das tensões específicas de cada um dos sistemas políticos nos quais se inserem.

Ao centrar a atenção na utilização dos instrumentos, uma segunda série de trabalhos questiona a respeito da forma como essas instituições de um tipo particular abrem, em curto e médio prazo, espaços de ação e estruturam os intercâmbios, as negociações e os acordos, deixando de lado as dimensões consideradas as mais conflitantes.

Em seu trabalho sobre a gestão da segregação nas políticas educacionais na França, Lorenzo Barrault-Stella (2014) analisa os efeitos relacionados aos usos sociais do mapeamento escolar. Esse instrumento foi introduzido na década de 1960 para supervisionar e planejar a escolarização dos alunos nas escolas públicas, de acordo com seu local de residência. Ao longo dos anos, a concessão de numerosas derrogações permitiu contorná-las em nome da liberdade de escolha e deu origem a efeitos perversos em termos de segregação socioespacial, justificando múltiplas derrogações e a sua flexibilização em 2010. O interesse de uma abordagem pelos instrumentos²⁵ é focar a atenção na gestão do mapeamento escolar e, por meio deste, nas dinâmicas institucionais e políticas da regulação do acesso às escolas públicas. A pesquisa, que tem um componente de etnografia nas instituições e nas famílias com características contrastantes, mostra que nem todos os atores (pais, professores, diretores de escolas, administração etc.) compreendem a margem de manobra oferecida pelo mapeamento escolar, e que nem todos têm a mesma compreensão da questão que o instrumento ajuda a abordar. Variações significativas emergem de acordo com o contexto, e alguns dos efeitos associados ao mapa são estruturados pela diversidade de apropriações dos usuários, bem como pelas mobilizações e estratégias individuais e coletivas de prevenção, evasão e planejamento permitidos por esse instrumento. O mapa é, portanto, bem concebido como uma tecnologia de governo induzindo relações de poder e capaz de produzir efeitos inesperados, mas os recursos e as limitações de que é portadora só podem ser analisados à luz dos usos (burocráticos, políticos e sociais) feitos pelos produtores da ação pública e seus destinatários.

No final, os trabalhos centrados nos usos do instrumento levantam a questão dos seus efeitos próprios,²⁶ e isso em diferentes setores, como o desenvolvimento da informática administrativa (BAUDOT, 2011), a gestão das prisões (LARMINAT, 2014), o planejamento urbano (LORRAIN, 2018) para a França, o ensino superior e a investigação na Europa (RAVINET, 2011). O interesse pelos usos dos instrumentos

²⁵ Em contraste com o trabalho da sociologia educacional e da sociologia urbana, que se concentra em estratégias familiares.

²⁶ Ver também seção 3, para os debates nos *policy studies*.

permite dar conta da amplitude dos possíveis registros de apropriação (resistências, bloqueios, ativismo etc.), tanto quanto de destacar os efeitos de transformação do instrumento que induzem. Assim, os espaços abertos por um mesmo instrumento de ação pública não são sistematicamente investidos pelos atores, nem da mesma forma. Enquanto algumas mobilizações contribuem para estimular uma dinâmica que escapa àqueles que os desenvolvem, múltiplas resistências contribuem para limitar a sua realização ou exacerbar certos efeitos.

2.2 Instrumentos, mudança e inovação nas políticas públicas

Uma segunda série de questões incidiu sobre a relação entre instrumentos, mudanças e inovações nas políticas públicas. A partir da distinção entre diferentes dimensões da mudança nas políticas públicas, Peter A. Hall (1993) tinha proposto diferenciar entre os objetivos das reformas, os instrumentos, a sua utilização ou a sua parametrização. Isso o levou a dar prioridade a três ordens de alteração. A ideia de colocar os instrumentos no centro da análise foi retomada por Bruno Jobert (1994), para quem a mudança das políticas públicas tem mais a sua origem nas receitas do que nas grandes finalidades.

As análises comparativas do desenvolvimento das energias renováveis para enfrentar os desafios energéticos e climáticos confirmam que os instrumentos são excelentes marcadores de mudança (EVRARD, 2012). Embora haja um consenso relativamente amplo sobre os objetivos das políticas públicas na Europa, Evrard mostra que o conflito está mudando para a questão da escolha dos instrumentos de apoio à produção de energia renovável (tarifas de aquisição obrigatórias, concursos públicos, certificados negociáveis). Para além da natureza recorrente desses debates políticos e sociais nas políticas de ambiente, essas questões atestam a importância atribuída, respectivamente, aos objetivos econômicos e ambientais das políticas energéticas, bem como da evolução das relações de força entre os atores do setor da energia, tanto em nível europeu, como em diferentes contextos nacionais (Alemanha, França, Dinamarca).

No setor da previdência, Palier (2007) utiliza a abordagem por instrumentos como um indicador das transformações estruturais na ação pública. Destaca o contraste entre as abordagens tradicionais de mudança nesse tipo de política – as restrições devidas a fatores demográficos, financeiros e econômicos; as especificidades das instituições políticas; a análise das coalizões de interesse e a sua mobilização – e as que seguem o conteúdo cognitivo de cada instrumento. Centrar a atenção num instrumento, como os fundos de pensões, permite manter uma distância crítica dessa dimensão das políticas públicas, mostrando como uma mudança de instrumento pode ser também um fator de ilusão ou “mudar tudo para que nada mude”. Isso também se alinha ao trabalho de toda uma literatura neoinstitucionalista que,

seguindo Lindblom, Hall (1986) e Skowronek (1982), tem focado gradualmente nos instrumentos governamentais (HACKER; PIERSON, 2010; CARPENTER, 2010).

A atenção dada à mudança também inclui questões sobre o instrumento enquanto veículo de inovação, distinguindo as inovações instrumentais das inovações nas políticas públicas e na governança.²⁷ Em seu trabalho sobre habitação informal, Aguilera (2017) mostra como a renovação dos usos ligados aos instrumentos de regulação de ocupações em Paris, tanto por autoridades públicas quanto por ocupantes, contribui para (des)politizar os desafios colocados pela ocupação de moradias vagas. A inovação exige menos a introdução de novos instrumentos, do que a renovação das utilizações ligadas aos instrumentos pré-existentes pelos atores e a permanente diluição das fronteiras entre *policy insiders* e *outsiders*, entre visível e invisível, entre a norma e o desvio. Nesse contexto, os próprios instrumentos constituem instrumentos de governo flexíveis que permitem oscilar, no momento da aplicação, entre a tolerância e a repressão.

A atenção dada aos instrumentos permite, por outro lado, afastar o fascínio pela inovação instrumental e compreender os seus efeitos nas políticas públicas em termos de emergência, de institucionalização, de autonomização, mas também de desmantelamento, ou mesmo de desaparecimento (BAUER *et al.*, 2012). Os trabalhos sobre os instrumentos de coordenação, que são inovadores na sua capacidade de levar em conta as questões transversais e intersetoriais (ambiente, igualdade de gênero, proteção dos consumidores etc.) e os seus efeitos nas políticas públicas em termos de reestruturar, desetorizar e desmantelar, fornecem lições adicionais sobre a relação entre instrumentos e mudança (JACQUOT, 2010; HALPERN *et al.*, 2011; BOY *et al.*, 2012). A partir da análise da trajetória do *mainstreaming*, um metainstrumento que tem por objetivo coordenar instrumentos existentes em nome da procura de coerência e legitimidade (HOOD, 1983), Jacquot (2010; 2017) mostra como se desenvolve, em nível europeu, uma solução para resolver a persistência de certos problemas públicos, que um tratamento setorial “clássico” não foi capaz de resolver. De acordo com a comissão, o *mainstreaming* contribui, em longo prazo, para a marginalização da política de igualdade de gênero. É claro que não é a única causa, mas também não é nem uma simples consequência, nem uma causa entre outras: o *mainstreaming* desempenha antes um papel de alavanca de mudança (JACQUOT, 2017). A indução ao movimento dos atores, gerada pela sua introdução no processo político europeu, e o trabalho político que desenvolvem para aproveitar as oportunidades oferecidas pelo novo instrumento são uma das dinâmicas da mudança. Existe também um papel específico, que é o de dar coerência a uma acumulação de fatores administrativos, orçamentais e políticos. Essa análise, estendida a duas outras políticas europeias como parte de um estudo comparativo dos efeitos do *mainstreaming*, permite testar

²⁷ Isso se enquadra nas questões conceituadas na Sociologia da Ciência e Tecnologia (VOSS, 2007; VOSS; FREEMAN, 2016).

a robustez dos próprios efeitos do instrumento nas políticas públicas (HALPERN *et al.*, 2011). Efeitos semelhantes em termos de dessetorização ou desmantelamento são assim observados em médio e longo prazo – desmantelamento da política urbana, marginalização da política de igualdade de gênero e resistência aos efeitos transeitoriais no caso da política ambiental – enquanto o setor atua como uma variável intermediária e explica as diferenças entre as políticas públicas.

Para além desses exemplos, este trabalho confirma que as abordagens por instrumentos servem de orientação para analisar a mudança, com todas as combinações possíveis: mudança de instrumentos sem alteração dos objetivos, mudança da utilização ou do grau de utilização dos instrumentos existentes, mudança dos objetivos por meio da alteração dos instrumentos ou mudança dos instrumentos que alteram os resultados, levando gradualmente à mudança dos objetivos.

2.3 Instrumentação, ação pública e governança

Enfim, uma última série de estudos centrados na instrumentação considera-a como uma variável explicativa do grau e das formas de institucionalização de uma política pública e, para além disso, de um determinado sistema político. Pode tratar-se de legitimar a intervenção de uma escala de governo, redefinir as relações público-privadas em áreas previamente autorreguladas, obter um apoio mais amplo por meio do uso de instrumentos de consulta pública ou de informação para os cidadãos-utilizadores-consumidores. A existência (e coexistência) dessas múltiplas racionalidades explica, ao longo do tempo, os fenômenos de acumulação, sedimentação, de diferentes camadas de instituições e a constituição de questões de coordenação não resolvidas.

A UE e suas políticas constituíram um campo de aprendizagem devido ao ativismo das instituições europeias, à sua vontade de inovar para reforçar a sua legitimidade política diante da falta de consenso e clareza política e, finalmente, ao seu papel de filtro ou acelerador na importação de instrumentos e normas desenvolvidos no nível internacional (KASSIM; LE GALÈS, 2010). Os trabalhos empíricos realizados sobre a instrumentação da ação pública a nível europeu mostram que, longe de ser um Graal na busca de uma “nova” governança,²⁸ a escolha e a seleção de instrumentos “brandos”²⁹ (*soft regulation*) estão sujeitas a múltiplas racionalidades, que vão além das questões de eficiência e democratização, tanto no seu desenvolvimento, como nos seus efeitos. Uma parte importante desses ditos

²⁸ Desenvolvida na sequência do trabalho de Salamão (2002), essa abordagem estabelece uma ligação direta entre a multiplicação de “novos” instrumentos de ação pública e a transformação dos modos de governação no seio da OCDE e da UE (JORDAN *et al.*, 2005).

²⁹ Menos restritivos do que os instrumentos jurídicos regulamentares e financeiros (tributação).

“novos” instrumentos são, de fato, os produtos da reciclagem de experiências, de reorientação de objetivos e de meios de ação. Alguns provêm da importação de normas e técnicas reguladoras, provenientes de Estados-membros ou de organizações internacionais. O papel e os efeitos desses instrumentos na governança e nas políticas da UE são amplamente sobrestimados. Esses se caracterizam mais pelo entrelaçamento de instrumentos antigos e novos, com a inovação que resulta mais da emergência de combinações originais entre diferentes tipos de instrumentos ou dos usos ligados a instrumentos pré-existentes, do que pela inovação instrumental enquanto tal.

Para além do caso europeu, esses resultados sugerem que a escolha dos instrumentos e os seus efeitos em médio e longo prazo explicam as mudanças observadas na ação pública e a capacidade de uma determinada autoridade política para orientar a ação pública. Isso demonstra a importância de nunca se estabelecer uma ligação *a priori* entre a introdução de novos instrumentos e as transformações da ação pública, tanto em termos de conteúdo, como de procedimentos. Além disso, a evolução comparada e ao longo do tempo de escolha e de combinações de instrumentos permite atualizar as especificidades setoriais, bem como em função do sistema político. Essas combinações diferenciadas de instrumentos articulam de forma original elementos herdados do passado, importados de outros setores e sistemas políticos com algumas inovações. A atenção dada à instrumentação permite ao mesmo tempo explicar a estabilidade, a inércia e a reprodução no tempo de quadros cognitivos e de normas, explicando de forma precisa a mudança por reorganização dos repertórios de instrumentos preexistentes.³⁰

O teste empírico de abordagens por instrumentos e instrumentação permite especificar as suas contribuições e limitações para a análise da ação pública e sua recomposição. A diversidade desses trabalhos mostra, assim, o interesse que pode ter uma análise centrada em um dispositivo específico, ao qual nos atemos a rastrear a trajetória e as mudanças, ou num determinado setor de ação pública ou tipo de instrumentos, para apresentar de forma detalhada seus usos pelos atores e suas estratégias. O interesse de uma abordagem sociológica permite, por outro lado, observar os fenômenos de resistência e de oposição (mais ou menos ativa) às normas e às regras num sistema político ou num setor de intervenção. Esses podem ser explicados tanto pela mobilização de atores ou pelo peso das representações, como pela robustez das restrições induzidas pela acumulação de instrumentos que caracterizam uma política pública em longo prazo. Embora essa problematização implique que a interação dos atores e o impacto das representações devam ser minimizados (BENAMOUZIG, 2014), a compreensão da noção de instrumento como categoria operativa na análise da ação pública permite defender a ideia segundo a qual essa gera ganhos de conhecimento e elementos de interpretação das transformações da ação pública e dos sistemas políticos.

³⁰ Retomamos aqui o vocábulo de Tilly (1986). Ver também Howlett (2009).

Uma vez registradas e reconhecidas as conquistas empíricas das abordagens pelos instrumentos, a questão colocada na seção seguinte é a do seu grau de utilidade analítica e conceptual.

3. Qual a contribuição das análises por meio dos instrumentos? Controvérsias e debates.

Até que ponto, para que tipos de objeto e a serviço de que objetivos teóricos a abordagem a partir dos instrumentos e da instrumentação pode ainda ser produtiva para a análise das políticas públicas? Os efeitos e as modalidades da instrumentação são assim tão diferentes em um contexto de ação pública e no seio de uma organização industrial?³¹ Enfim, essa obstinação sobre o “como” da ação pública não é um pouco residual em relação a outras evoluções mais globais nas crenças compartilhadas e nas práticas dos atores? Pelo contrário, a reflexão por meio das relações de conformação/resistência aos instrumentos não permite reatualizar as questões de dominação e de reprodução? Não são esses instrumentos reveladores de uma “nova revolução burocrática” nas organizações públicas e privadas que transforma os modos de exercício do poder (LE GALÈS; SCOTT, 2008)

Esses debates tornaram possível esclarecer as contribuições de uma abordagem sociológica em comparação com as abordagens clássicas, mais funcionalistas, dos instrumentos.

3.1 Os instrumentos são importantes? Debates no âmbito dos *policy studies*.

O posicionamento conceitual, analítico e metodológico induzido pelas abordagens instrumentais tem suscitado, até agora, vários pontos de debate nos *policy studies* e na literatura neoinstitucionalista.³² Esses dizem respeito, em primeiro lugar, à contribuição da abordagem sociológica para a análise das políticas públicas. O trabalho sobre o *policy design* e a capacidade política (HOWLETT, 2014; WU *et al.*, 2015) destacam a natureza excepcional das políticas de instrumento único. Segundo esses autores, isso justifica assumir uma perspectiva “necessariamente funcionalista” na escolha e seleção dos instrumentos. Para John (2011), isso torna difícil, se não ilusório, distinguir o efeito específico de cada tipo de instrumento, dada a

³¹ No âmbito deste capítulo, deixamos de lado os debates iniciados numa perspectiva interdisciplinar com as Ciências de Gestão, as Ciências Técnicas, a História e a Economia (HALPERN *et al.*, 2014).

³² Isso se sobrepõe a interrogações semelhantes sobre a análise do governo e das suas atividades na literatura sobre regulação/regulamentação.

sobreposição de técnicas regulatórias e os contextos diferentes de seus usos. No entanto, esses autores consideram que isso não impede que se tenha em conta a natureza profundamente política das atividades governamentais. As microescolhas envolvidas na implementação são decisões como qualquer outra num contexto de racionalidade limitada.

Outros autores, de forma mais radical, colocam em questão o interesse de uma abordagem por meio dos instrumentos: esta não traria nada de novo à compreensão da ação pública. Assim, os instrumentos seriam apenas “instituições de segunda linha”, cujo desenvolvimento, seleção e implementação são limitados ou mesmo determinados por regimes de recursos institucionais ou regras e normas, tais como direitos de propriedade, cuja solidificação ao longo dos séculos permitiu a resolução de conflitos e a gestão sustentável das propriedades (VARONE; NAHRATH, 2014). Uma vez que a estabilização dos modos de regulação ocorre a uma escala mais macro, a atenção prestada aos instrumentos não permite explicar os fenômenos empíricos observados. Page (2012) afirma ainda mais claramente o seu ceticismo a partir da análise das opções de instrumentos legislativos e regulamentares em seis contextos políticos diferentes.³³ Essas operações de escolha refletem a força determinante das rotinas, das hipóteses e práticas do exercício do poder que limitam as possibilidades de arbitragem. Nessa perspectiva, a escolha dos instrumentos é muitas vezes impensada e a sua dimensão política é marginal ou mesmo inexistente.

Para responder a essas questões e testar a robustez de um quadro analítico enraizado nas Ciências Sociais e na Sociologia Política, a atenção deslocou-se para combinações de instrumentos ou formas de instrumentação. Recordemos que o raciocínio aqui é probabilístico: os instrumentos, ou alguns deles, são suscetíveis de ter efeitos, mas os usos e a resistência podem mudar completamente a situação e transformá-los. A atenção dada à instrumentação permite, numa perspectiva sociológica,³⁴ evitar tanto a reificação funcionalista dos instrumentos, como os limites do construtivismo. Assim, a escolha e a seleção dos instrumentos não se resolvem com a solução de problemas e, além disso, os instrumentos determinam em parte os comportamentos dos atores e as representações dos problemas públicos. Dito de outro modo, os atores não reinventam tudo, o tempo todo, e em alguns casos a análise da sua trajetória tem um alcance explicativo limitado.

Empiricamente, trata-se de associar a reflexão sobre o desenvolvimento e a escolha dos instrumentos à sua implementação, para identificar os seus usos e compreender os seus efeitos. Foram identificados dois tipos principais de efeitos de instrumentação (ver seção 2): por um lado, os resultados da instrumentação, em termos de escolha e seleção de modalidades concretas (orçamentos, regras, normas, padrões etc.) para implementação; por outro lado, os efeitos em médio e longo prazo em termos da (in)capacidade dos políticos de organizar um campo

³³ Grã-Bretanha, França, Alemanha, Suécia, EUA, União Europeia.

³⁴ Ver pontos 1.1 e 1.2 do presente capítulo.

de atividades, influenciar o comportamento social através da alocação de recursos, imposição de sanções e resolução de conflitos. A instrumentação intervém então a título de variável explicativa da reformulação das escalas da regulação política e das dinâmicas de racionalização e de politização. Esses dois pontos serão discutidos sucessivamente.

3.2 Instrumentação e escalas de regulação política

A análise da ação pública fundamentada na sua instrumentação permite apresentar a evolução das práticas do exercício do poder e das reconfigurações dos modos e escalas da regulação política. Assim, os problemas de coordenação, que são observados, não provêm dos instrumentos e nem as limitações associadas à sua integração em sistemas políticos e sociais complexos, mais ou menos institucionalizados.

Uma primeira série de estudos centra-se nos processos de cooperação e regulação política fora do quadro estatal. Em nível internacional,³⁵ essas regulamentações, estruturadas por instrumentos e técnicas cada vez mais diversificados e já não necessariamente abrangidas pelo direito internacional – cartas, códigos de conduta e outros procedimentos de autorregulação (VAUGHAN-WHITEHEAD, 2012), patentes, modelos, normas e boas práticas (DUDOUET *et al.*, 2006; BORRAZ, 2007), princípios de ação e referências compartilhadas (FOUILLEUX, 2013) – contribuem para a emergência de um espaço de significado e ação coletiva.³⁶ O trabalho de Laurent (2014) sobre cooperação internacional no campo das nanotecnologias ilustra como o uso de padrões contribui para a tecnicização e, ao fazê-lo, para a estabilização de uma questão mal categorizada. Ainda que não sejam sistematicamente obrigatórios, esses instrumentos constituem outras tantas passagens obrigatórias para a ação coletiva. Ao considerar os instrumentos como uma forma de materialização da relação entre governantes e governados, essa abordagem analítica fornece, assim, esclarecimentos adicionais sobre a evolução dos regimes políticos. Também fornece chaves para entender a capacidade (ou não) do político de organizar atividades e grupos em diferentes escalas, inclusive fora da estrutura do Estado.

Para além dos próprios instrumentos, coloca-se a questão de saber em que medida e de que forma a instrumentação estrutura (ou não) as capacidades políticas para governar uma sociedade (MAYNTZ, 2002; HOOD, 2007) e, para além disso, as formas de representação e mobilização de interesses políticos e sociais. Grande parte da literatura estabelece uma associação quase automática entre instrumentos

³⁵ Esta análise faz a ligação com um corpo literário que se desenvolve na intersecção das Relações Internacionais, da Economia Política internacional e da Sociologia da Ação Pública.

³⁶ Ver as análises do processo de Bolonha e os seus efeitos comparativos sobre a estruturação do ensino superior e da investigação (RAVINET, 2011).

e democratização ou eficiência.³⁷ Também nesse caso, a UE proporcionou um campo privilegiado para testar empiricamente a abordagem por instrumentos, permitindo que fosse possível considerar as operações de escolha e de seleção em relação aos seus efeitos em longo prazo sobre as capacidades de governar no sistema político europeu.³⁸ A atenção dada à instrumentação contribui para aumentar o papel dos recursos especializados e de informação, tanto por parte dos governados, para estruturar o acesso ao processo decisório europeu, como por parte dos governantes, conforme demonstrado pela evolução das capacidades políticas de governar no âmbito do sistema político europeu. A ação pública europeia, analisada a partir da sua instrumentação, mostra que as instituições europeias, e em particular a comissão, não veem necessariamente reforçada a sua centralidade (RAVINET, *op. cit.*). A abordagem pelos instrumentos e instrumentação contribui para um movimento mais amplo de distanciamento dos quadros analíticos baseados na especificidade do processo de integração europeia e da natureza do sistema político europeu a favor dos modelos e instrumentos de análise da sociologia da ação pública (HASSENTEUFEL; SUREL, 2000).

Além disso, alguns trabalhos põem em evidência a dimensão política das escolhas de instrumentos, tanto na sua seleção, como nos seus efeitos. Em alguns casos, essas atividades contribuem para restringir o debate público, evitar a culpa e ocultar certas questões (JOHN, 2011). Através da estabilização dos problemas públicos, da legitimação de certos grupos sociais, da distribuição de recursos para a ação coletiva, a evolução das formas de instrumentação não conduz necessariamente ao questionamento das relações de poder e oligarquias pré-existentes. Pelo contrário, embora envolvam, em graus diversos, os regulados nas escolhas, esses dispositivos de orientação política conduzem antes a reafirmar a preeminência desses grupos, com base em modos de legitimação renovados. Assim, as abordagens a partir da instrumentação são particularmente bem-sucedidas em distanciar o fascínio pelos “novos” instrumentos, analisando os usos diferenciados que deles se fazem, muitas vezes em combinação com instrumentos pré-existentes e mais clássicos (leis, impostos etc.) e, ao fazê-lo, refletem combinações originais de antigas e novas formas de mobilização, representação e regulação política.³⁹

A atenção dada aos instrumentos e à instrumentação permite, assim, articular uma reflexão sobre a dinâmica da ação pública com a da evolução dos sistemas

³⁷ Ver nota anterior, seção 2.3, sobre os trabalhos em torno dos novos modos de governação na UE (HERITIER; LEHMKUHL, 2008; BELLAMY, 2011) e suas críticas (TREIB *et al.*, 2007; HALPERN; LE GALÈS, 2011).

³⁸ Ver as contribuições para os números especiais coordenados por Kassim, Le Galès (2010) e Graziano, Halpern (2015).

³⁹ Ver, neste ponto, o trabalho sobre os instrumentos da democracia pública, tal como introduzidos em nível europeu (SAURUGGER, 2010; QUITTKAT; KOHLER-KOCH, 2013; BELOT *et al.*, 2016).

políticos (HOOD, 1986), ou seja, responder à pergunta **“Como se constrói a cena política em que se joga este jogo?”** (LECA, 2012, p. 73). Além disso, essas análises levantam igualmente a questão dos objetivos da reestruturação em curso.

3.3 A instrumentação e seus efeitos: racionalização, (des)politização.

As abordagens pelos instrumentos e a instrumentação contribuem, por fim, para esclarecer com precisão os debates sobre a evolução das técnicas de governo e os seus efeitos, por vezes analisados em termos de “Nova Regulação Burocrática”. As dinâmicas de racionalização da ação pública nas sociedades capitalistas, muitas vezes associadas ao papel das ideias e dos atores, também podem ser analisadas por meio do recurso a estatísticas, indicadores e outras ferramentas de classificação (ESPELAND; SAUDER, 2007; LE GALÈS; SCOTT, 2008), *benchmarking* (BRUNO; DIEDER, 2013), auditoria (POWER, 1997), quantificação, normalização e comensuração (OGIEN, 1995, 2013; LAND; STEVENS, 1998; 2008). Entender esses instrumentos como tecnologias de governo associando saber e poder não é novo e tem a sua origem na sociologia dos números.⁴⁰ A medida, a quantificação não são evidentemente neutras, são o resultado de conflitos e de lutas de definição, produzem efeitos, incluindo novas métricas das desigualdades (NORMANDO, 2011). Essa dinâmica pode ser interpretada em termos de longa duração do processo de racionalização.

No entanto, a partir de uma leitura muito construtivista do trabalho de Foucault (e deixando de lado o aspecto restrito), uma corrente de pesquisa sobre governamentalidade tem se concentrado em analisar novas formas de dominação, tentando atualizar formas de governamentalidade neoliberal, particularmente a partir de dispositivos e instrumentos (ROSE; MILLER, 2007; DEAN, 2010). Segundo os autores, essa forma de governamentalidade produz uma orientação sustentável do comportamento dos indivíduos em benefício da sociedade de mercado (DARDOT; LAVAL, 2009; HIBOU, 2012). Será que todos esses novos instrumentos permitem definir uma governamentalidade neoliberal, caracterizada por uma combinação das regras do jogo do capitalismo contemporâneo com as do exercício do poder do Estado? No plano empírico, as abordagens por instrumentos e instrumentação só confirmam parcialmente essa interpretação, baseada na análise do caso britânico em particular (LE GALÈS; SCOTT, 2008; LE GALÈS, 2016). É certo que a neoliberalização do Estado, pelo menos nos últimos trinta anos, tem sido uma tendência fundamental no desenvolvimento de muitos países. Isso levou à adoção de instrumentos específicos, baseados, principalmente, na medição, na concorrência, no desempenho e na sanção. No entanto, isso não confirma o determinismo dessas análises. Os reforços das competências de gestão e quantificação (OGIEN,

⁴⁰ A partir dos principais trabalhos de Hacking (1989), Porter (1986; 1995) e Desrosières (2002; 2008).

1995) não são dinâmicas exclusivamente neoliberais e fazem parte de uma história de longa duração. As mudanças observadas estão às vezes mais relacionadas ao desenvolvimento de novas tecnologias (tecnologia da informação, comunicação, grandes números) e, como sugerem os sociólogos weberianos, à busca pelas elites administrativas de renovadas capacidades de ação (BEZES, 2007; BELORGEY, 2012).

Os trabalhos contemporâneos sobre a ação pública também mostram que as políticas públicas muitas vezes fracassam, com a introdução dessas ferramentas de quantificação sendo justificada por impasses na regulação pública. A instrumentação em termos de convenções e de instrumentos de cooperação é, pelo menos, tão importante quanto a de normas, padrões ou indicadores, para a reorientação de ações coletivas e individuais. Além disso, as dinâmicas de quantificação e classificação também funcionam independentemente do Estado ou à margem dos Estados. Alguns movimentos sociais, consumidores e usuários de serviços, assistidos pelas redes sociais e pela liberalização do acesso a grandes conjuntos de dados, estão se desenvolvendo e engajando em práticas e instrumentos de avaliação para derrubar o véu da ignorância, desafiar a opacidade das práticas profissionais, exigir responsabilidades das pessoas e talvez criar confiança.⁴¹ Este conjunto de trabalhos sugere que o reforço da burocracia e da racionalização não está forçosamente ligado ao neoliberalismo, o que não exclui um tipo particular de instrumentação neoliberal.

Além desses debates sobre instrumentação e “nova revolução burocrática”, a análise dos efeitos em termos de politização/despolitização possibilitou esclarecer algumas questões metodológicas levantadas pela abordagem dos instrumentos. Vários estudos têm explorado empiricamente a lógica da despolitização estruturada pelas normas e limiares introduzidos durante a reforma dos serviços públicos na Grã-Bretanha (BURNHAM, 2001; HOOD, 2010; FAUCHER-KING; LE GALÈS, 2010), o recurso a instrumentos fiscais (BEZÈS; SINÉ, 2011) e normas técnicas baseadas nas análises especializadas para atuar em uma situação de crise sanitária e ambiental (BORRAZ, 2008). Por outro lado, algumas formas de instrumentação contribuem para a (re)politização dos problemas públicos, por meio da (re)ativação de clivagens e conflitos (BAUDOT, 2011) e da mobilização de públicos diferenciados (BOY *et al.*, 2012). Na linha dos trabalhos de McAdam e outros (2001) e Gambetta (1998), que mostram que as lógicas de politização/despolitização da ação coletiva são estruturadas por uma sucessão de mecanismos sociais, entendidos como a distribuição do poder, a criação de oportunidades, o enquadramento dos conflitos, as formas de ação coletiva, as abordagens pelos instrumentos colocam a hipótese de que a instrumentação constitui um desses mecanismos de politização/despolitização. Assim, a proliferação de instrumentos também não é uma forma de evacuar questões políticas?

Essa suspeita é baseada na crítica dos livros de receitas da nova governança, elaborados na versão mais neoliberal da “Nova Gestão Pública” e na mais encantada

⁴¹ Ver, por exemplo, os trabalhos de Dubuisson-Quellier sobre o consumo comprometido (2013).

da “democracia do público”. Em conformidade com as análises acima mencionadas sobre a governança europeia, este trabalho explora empiricamente os efeitos específicos de uma maior concorrência entre diferentes tipos de instrumentos (avaliados em termos de custo-eficácia) e a preferência dada aos instrumentos que proporcionam mais incentivos do que as normas tradicionais. As abordagens baseadas em instrumentação são particularmente úteis na compreensão de uma das racionalidades no trabalho, nas atividades de escolha e seleção de instrumentos da ação pública, e explicam por que alguns, como a regulamentação, caem em desuso em nome da modernidade e da eficiência, enquanto outros, como a *mainstreaming*, espalham-se rapidamente de um setor para outro. Do mesmo modo, a consideração dos efeitos em médio e longo prazo reflete a desconexão entre a introdução desses “novos” instrumentos, justificados no discurso político em nome da democracia pública ou da eficiência econômica, e a lógica observada no momento da implementação em termos de racionalização,⁴² financeirização,⁴³ renovação das práticas profissionais e segmentação do público.⁴⁴ Para as elites governamentais, o debate sobre instrumentos pode ser uma cortina de fumaça útil para esconder objetivos menos aceitáveis, para despolitizar questões fundamentalmente políticas, para criar um consenso mínimo de reforma baseado na aparente neutralidade dos instrumentos apresentados como modernos, cujos próprios efeitos são sentidos ao longo do tempo.

A atenção dada à lógica da politização/despolitização ligada à escolha e combinação de instrumentos conduz finalmente à reintegração da dimensão simbólica dos instrumentos. Assim, a abordagem pelos instrumentos teria hipostasiado a dimensão material, concreta dos instrumentos, bem como os diversos efeitos sociais que gerariam. Isso teria levado a negligenciar a dimensão simbólica, ou seja, a produção de significados e símbolos relacionados com o exercício do poder. Governar é mostrar que medimos o social, fazer as pessoas acreditarem que estamos ordenando, enviar uma mensagem constante de vontade e controle. Nessa perspectiva, a dimensão performativa dos instrumentos seria tão importante quanto a de sua materialidade objetiva e suas produções (AGUILERA, *op. cit.*).

Assim, este corpo de trabalho sugere que a identificação dos efeitos específicos dos instrumentos – tomados individualmente ou como parte de um todo, a instrumentação – levanta questões principalmente para a definição de uma estratégia de pesquisa. Isso não questiona um dos fundamentos da abordagem instrumental: isto é, que os problemas relacionados com a escolha e seleção dos instrumentos de política não se limitam a uma intenção político-técnica de resolver problemas sociais.

⁴² Ver, por exemplo, os efeitos do Grenelle de *l'environnement* (BOY *et al.*, 2012) sobre as políticas públicas de gestão de resíduos, eficiência energética na construção de novas habitações e produção de energia renovável.

⁴³ Ver os trabalhos de Godard (2000, 2014) sobre o mercado de direitos de emissão de CO₂.

⁴⁴ Ver os trabalhos sobre os instrumentos de participação pública (BELOT *et al.*, 2016).

4. Conclusão

O teste empírico das abordagens pelos instrumentos, tal como se desenvolveram na França desde o início dos anos 2000, mostrou a fecundidade dessa perspectiva para compreender a dinâmica da ação pública e mais além. A riqueza dos debates conceituais gerados por essas abordagens também mostra a natureza aberta e controversa dessa agenda de pesquisa. O interesse desta abordagem consiste em complementar as visões clássicas em termos de organização, atores e representações que hoje em dia dominam amplamente a análise da ação pública. Em vez de pretender defender uma nova concepção da ação pública, a agenda de pesquisa sobre instrumentos e instrumentação da ação pública propõe modificar o ângulo de análise dessas atividades, a fim de tornar visíveis algumas das lógicas no trabalho dos processos da ação pública e na recomposição do papel do Estado e da regulação política. Esta permite colocar outras questões e integrar de forma renovada as questões tradicionais. Em especial, conduz a um aprofundamento da noção de política processual centrada na criação de instrumentos de ação, a partir dos quais os atores envolvidos recebem a responsabilidade de definir os objetivos das políticas. E, em um contexto político em que prevalecem grandes incertezas ideológicas e onde a diferenciação de discursos e programas é cada vez mais difícil, a hipótese de que os instrumentos de política pública contribuem para estabilizar as representações comuns sobre questões sociais oferece novas perspectivas de pesquisa para ajudar na análise de mercados, do capitalismo, das empresas e das diferentes formas de ação coletiva ligadas à autoridade pública.

Referências para aprofundar mais

HALPERN, C.; LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. (dir.). *Instrumentation de l'action publique*. Paris: Presses de Sciences Po., 2014.

HOOD, C. *Tools of government*. Chatham N. J., Chatham House, 1986.

HOWLETT, M. Governance modes, policy regimes and operational plans: a multi-level nested model of policy instrument choice and policy design. *Policy Sciences*, v. 42, n. 1, p. 73-89, 2009.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. (ed.). Special issue: understanding public policy through its instruments. *Governance*, v. 20, n. 1, p. 1-144, 2007.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. *Revista Pós Ciências Sociais*, v. 9, n. 18, 2012. <http://www.periodicosletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1331>. Acesso em: mar. 2021.

SALAMON, L. A. (ed.). *The tools of government*. New York: Oxford University Press, 2002.

Referências

- AGGERI, F.; LABATUT, J. La gestion au prisme de ses instruments. *Finance, Contrôle, Stratégies*, v. 13, n. 3, p. 5-37, 2010.
- AGUILERA, T. Racialization of informal settlements, de-politicization of squatting and everyday resistances in French slums. In: CHATTOPADHYAY, S.; MUDU, P. (dir.). *Migrations, squatting and radical autonomy*. London: Routledge, 2017. p. 130-14.
- AKRICH, M.; CALLON, M.; LATOUR, B. A quoi tient le succès des innovations? *Annales des Mines*, v. 11, p. 4-29, 2006.
- BARRAULT-STELLA, L. Jouer avec l'instrument. In: HALPERN, C. et al. *Instrumentation*. Paris: Presses de Sciences Po, 2014. p. 397-416.
- BAUDOT, P. Y. Uncertain instruments: the computerization of public administration and changes in public policy (1966-1975). *Revue française de science politique (English)*, v. 61, n. 1, p. 79-103, 2011.
- BAUER, M. W.; JORDAN, A.; GREEN-PEDERSEN, C.; HERITIER, A. (ed.). *Dismantling public policy: preferences, strategies, and effects*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- BAUMOL, W. J.; OATES, W. E. *The theory of environmental policy*. 2nd ed. Cambridge / NY: Cambridge University Press, 1995.
- BELLAMY, R. (ed.). Symposium on democracy and New modes of governance, *Governance and Opposition*, v. 46, n. 1, p. 56-144, 2011.
- BELORGEY, N. *L'hôpital sous pression*. Paris: La Découverte, 2011.
- BELOT, C.; BOUSSAGUET, L.; HALPERN, C. La fabrique d'une opinion publique européenne: sélection, usages et effets des instruments. *Politique européenne*, v. 4, n. 54, p. 84-125, 2016.
- BENAMOUZIG, D. Des idées pour l'action publique. In: HALPERN, C. et al. (dir.). *Instrumentation*. Paris: Presses de Sciences Po, 2014. p. 95-118.
- BERRY, M. *Une technologie invisible?: L'impact des instruments de gestion sur l'évolution des systèmes humains*. Paris: CRG Ecole Polytechnique, 1983.
- BEZÈS, P. The hidden politics of administrative reform. *Governance*, v. 20, n. 1, p. 23-56, 2007.
- BEZÈS, P. The neo-managerial turn of bureaucratic states. In: KING, D.; LE GALÈS, P. (ed.). *Reconfiguring European states in crisis*. Oxford: Oxford University Press, 2017. p. 251-278.
- BEZÈS, P.; SINÉ, A. (dir.). *Gouverner par les finances publiques*. Paris: Presses de Sciences Po., 2011.
- BORRAZ, O. Governing standards: the rise of standardization processes in France and in the EU. *Governance*. v. 20, n. 1, p. 57-84, 2007.

- BOY, D.; BRUGIDOU, M.; HALPERN, C.; LASCOUMES, P. (dir.). *Grenelle de l'environnement: acteurs, discours, effets*. Paris: Armand Colin, 2012.
- BRUNO, I.; DIDIER, E. *Benchmarking, L'Etat sous pression statistique*. Paris: La Découverte, 2013.
- BURNHAM, P. New Labour and the politics of depoliticization. *British Journal of Politics and International Relations*, v. 3, n. 2, p. 127-149, 2001.
- CARPENTER, D. *Reputation and power: organizational image and pharmaceutical regulation at the FDA*. Princeton: Princeton University Press, 2010.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. *The new way of the world: on neoliberal society*. London: Verso, 2017.
- DEAN, M. *Governmentality. Power and rule in modern society*. 2nd ed. London: Sage, 2010.
- DESROSIÈRES, A. *The politics of large numbers, a history of statistical reasoning*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2002.
- DESROSIÈRES, A. *L'argument par les nombres* (tomes 1, Sociologie historique de la quantification & 2 Gouvernement par les nombres). Paris: Presses de l'Ecole des Mines, 2008.
- DUDOUET, F. X.; MERCIER, D.; VION, A. Les politiques internationales de normalisation. *Revue française de science politique*, v. 56, n. 3, p. 367-392, 2006.
- DUPUY, C.; ZITTOUN, P. Methods of French policy studies. In: HALPERN, C. *et al. Policy analysis in France*. Bristol: Policy press, 2018.
- ELIADIS, P.; HILL, M. M.; HOWLETT, M. (ed.). *Designing government: from instruments to governance*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2005.
- ESPELAND, W. N.; SAUDER, M. Rankings and reactivity: how public measure recreates social worlds. *American Journal of Sociology*, v. 113, n. 1, p. 1-40, 2007.
- ESPELAND, W. N.; STEVENS, M. Commensuration as a Social Process. *Annual Reviews of Sociology*, v. 24, p. 313-343, 1998.
- ESPELAND, W. N.; STEVENS, M. A sociology of quantification. *European Journal of sociology*, v. 49, p. 401-436, 2008.
- EVARD, A. Political parties and policy change: explaining the impact of French and German greens on energy policy. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, v. 14, n. 4, p. 275-291, 2012.
- FAUCHER-KING, F.; LE GALÈS, P. *L'expérience New Labour (1997-2009)*. 2nde ed. Paris: Presses de Sciences Po., 2011.
- FOUCAULT, M. *Dits et écrits*. Quarto Gallimard: Paris, 2001[1978]. t. 1 e 2.
- FOUILLEUX, E. Normes transnationales de développement durable. *Gouvernement et Action publique*, v. 1, p. 93-118, 2013.
- GAMBETTA, D. Concatenations of mechanisms. In: HEDSTRÖM, P.; SWEDBERG, R. (dir.). *Social mechanisms: an analytical approach to social theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

- GODARD, O. Instruments économiques, justifications et normes de justice. In: HALPERN, C. et al. (dir.). *Instrumentation*. Paris: Presses de Sciences Po, 2014. p. 143-160.
- GRAZIANO, P.; HALPERN, C. Special issue: EU governance in time of crisis. *Comparative European Politics*, v. 14, n. 1, 2015.
- HACKER, J.; PIERSON, P. *Winner-Take-all politics*: how Washington made the rich richer and turned its back on the middle class. New York: Simon and Schuster, 2010.
- HACKING, I. The life of instruments. *Studies in the History and Philosophy of Sciences* 20, 1989.
- HALL, P. A. *Governing the economy*: the politics of state intervention in Britain and France. Oxford: Oxford University Press, 1986.
- HALL, P. A. Policy paradigm, social learning and the State. *Comparative politics*, v. 25, n. 3, p. 275-296, 1993.
- HALPERN, C.; HASSENTEUFEL, P.; ZITTOUN, P. (ed.). *Policy analysis in France*. Bristol: Policy Press, 2018.
- HALPERN, C.; JACQUOT, S.; LE GALÈS, P. Mainstreaming, a hero of lost cause? Paper presented at the 6TH ECPR GENERAL CONFERENCE, Reykjavik (unpublished), 2011.
- HALPERN, C.; LE GALÈS, P. No autonomous public policy without *ad hoc* instruments. *Revue Française de Science Politique (English)*, v. 61, n. 1, p. 51-78, 2011.
- HASSENTEUFEL, P.; SUREL, Y. Des politiques publiques comme les autres? *Politique européenne*, v. 1, n. 1, p. 8-24, 2000.
- HERITIER, A.; LEHMKUHL, D. Special issue: the shadow of hierarchy and new modes of governance: sectoral governance and democratic government. *Journal of Public Policy*, v. 28, n. 1, p. 1-180, 2008.
- HIBOU, B. *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale* Paris: La Découverte, 2012.
- HOOD, C. Using bureaucracy sparingly. *Public administration*, v. 61, p. 197-208, 1983.
- HOOD, C. Intellectual obsolescence and intellectual makeovers: reflections on the tools of government after two decades. *Governance*, v. 20, n. 1, p. 127-44, 2007.
- HOOD, C. *The blame game*: spin, bureaucracy and self-preservation in government. Princeton: Princeton University Press, 2010.
- HOOD, C.; MARGETTS, H. Tools approaches. In: PETERS, G. B.; ZITTOUN, P. (ed.). *Contemporary approaches to public policy*. London: Palgrave Macmillan, 2016. p. 133-154.
- HOWLETT, M. Policy design. What, who, how and why?, In: HALPERN, C.; LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. *Instrumentation*. Paris: Presses de Sciences Po, 2014. p. 281-316.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M. Patterns of policy instrument choice: policy styles, policy learning and the privatization experience. *Review of Policy Research*, v. 12, n. 3, p. 3-24, 1993.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M. Globalization and the choice of governing instruments: the direct, indirect and opportunity effects of internationalization. *International Public Management Journal*, v. 8, n. 3, p. 175-194, 2006.

- JOBERT, B. *Le tournant néo-libéral en Europe*. Paris: L'Harmattan, 1994.
- JOHN, P. *Making policy work*. London: Routledge, 2011.
- JORDAN, A.; WURZEL, R. K. W.; ZITO, A. The rise of 'new' policy instruments in comparative perspective. *Political studies*, v. 53, p. 477-49, 2005.
- KARZENTY, A.; EZZINE DE BLAS, D. Du mésusage des métaphores. In: HALPERN, C. et al. (dir.). *Instrumentation*. Paris: Presses de Sciences Po, 2014. p. 161-192.
- KASSIM, H.; LE GALÈS, P. (ed.). *Governing the EU: A policy instruments approach*. *West European Politics*, v. 33, n. 1, p. 1-170, 2010.
- KING, D.; LE GALÈS, P. Dossier: Sociologie de l'Etat en recomposition. *Revue Française de Sociologie*, v. 52, n. 3, p. 453-602, 2011.
- KING, D.; LE GALÈS, P. (ed.). *Reconfiguring European States in crisis*. Oxford: Oxford University Press, 2017.
- KOHLER-KOCH, B.; QUITTKAT, C. *De-mystification of participatory democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- LABORIER, P.; AUDREN, F.; NAPOLI, P.; VOGEL, J. (dir.). *Les Sciences camérales, activités pratiques et histoire des dispositifs publics*. Paris: PUF & CURAPP, 2011.
- LARMINAT, X. de. L'informatisation des services de probation. In: HALPERN, C. et al. *Instrumentation*. Paris: Presses de Sciences Po, 2014. p. 445-464.
- LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. (dir.). *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Sciences Po., 2004.
- LASCOUMES, P.; SIMARD, L. Dossier: Public policy seen through the prism of its instruments. *Revue française de science politique (English)*, v. 61, n. 1, p. 5-103, 2011.
- LAURENT, B. Coopérer pour construire un marché international. In: HALPERN, C. et al. (dir.). *Instrumentation*. Paris: Presses de Sciences Po, 2014. p. 465-492.
- LECA, J. L'Etat entre *politics*, *policies* et *polity*, ou peut-on sortir du triangle des Bermudes? *Gouvernement et Action publique*, v. 1, p. 59-82, 2012.
- LE GALÈS, P. Performance measurement as policy instrument. *Policy Studies*, v. 37, n. 6, p. 508-520, 2016.
- LE GALÈS, P.; SCOTT, A. Une révolution bureaucratique britannique. *Revue Française de Sociologie*, v. 49, n. 2, p. 301-330, 2008.
- LINDER, S.; PETERS, B. G. Instruments of government: perceptions and contexts. *Journal of Public Policy*. v. 9, n. 1, p. 35-58, 1989.
- LINDER, S.; PETERS, B. The design of instruments for public policy. In: NAGEL, S. (ed.). *Policy theory and policy evaluation*. New York: Greenwood Press, 1990. p. 103-119.
- LORRAIN, D. *Urbanisme 1.0*. Paris: Raisons d'Agir, 2018.
- MCADAM, D.; TARROW, S.; TILLY, C. Comparisons, mechanisms and episodes. In: *Dynamics of contention*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001. p. 72-89.

- MANN, M. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms, and results. In: HALL, J. A. (ed.). *States in History*. Oxford: Blackwell, 1986.
- MARCH, J.; OLSEN, J. P. *Rediscovering Institutions: the organizational basis of politics*. New York: The Free Press, 1989.
- MAYNTZ, R. Governing failures and the problem of governability. In: KOOIMAN, J. (ed.). *Modern governance*. London: Sage, 1993.
- MAYNTZ, R. (ed.). *Crisis and Control*. Institutional Change in Financial Market Regulation. Frankfurt/M.: Campus, 2012.
- MOISDON, J. C. *Du mode d'existence des outils de gestion. Les instruments de gestion à l'épreuve de l'organisation*. Paris: Seli Arslan, 1997.
- MORGAN, K. J.; ORLOFF, A. S. (ed.). *The many hands of the State*. Cambridge MA: Cambridge University Press, 2017.
- NORMAND, R. *Gouverner la réussite scolaire. Une arithmétique politique des inégalités*. Berne, Peter Lang & Presses de l'Ecole Normale Supérieure, 2011.
- NORTH, D. C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge MA: Cambridge University Press, 1990.
- Ogien, A. *Désacraliser le chiffre dans l'évaluation du secteur public*. Paris: Quae (Sciences en questions), 2013.
- Ogien, A. *L'esprit gestionnaire. Une analyse de l'air du temps*. Paris: Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, 1995.
- ORREN, K.; SKROWONEK, S. *The policy state, an American predicament*. Cambridge MA: Harvard University Press, 2017.
- PAGE, E. C. *Policy without politicians: bureaucratic influence in comparative perspective*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- PALIER, B. Tracking the evolution of a single instrument can reveal profound changes: the case of funded pensions in France. *Governance*, v. 20, n. 1, p. 85-107, 2007.
- PERRET, S. *Vers une nouvelle approche instrumentale des politiques publiques de protection de l'environnement*. Thèse de sciences politique – Université de Genève, Genève, 2010.
- PETERS, G. B. Comparative politics and comparative policy studies: making the linkage. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, v. 20, n. 1, p. 88-100, 2018.
- PORTER, T. *The rise of statistical thinking: 1820-1900*. Princeton: Princeton University Press, 1986.
- PORTER, T. *Trust in numbers*. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- POWER, M. *La Société de l'audit. L'obsession du contrôle*. Paris: La Découverte, 2005.
- RAVINET, P. European coordination alla bolognese. *Revue Française de Science Politique (English)*, v. 61, n. 1, p. 23-49, 2011.
- ROSE, N.; MILLER, P. *Governing the Present*. Cambridge: Polity Press, 2007.

- SABATIER, P. A. (ed.). *Theories of the policy process*. Boulder, CO: Westview Press, 2000.
- SALAMON, L. A.; LUND, M. S. *Beyond privatization, the tools of government action*. Washington D. C.: The Urban Institute, Press, 1989.
- SIMONDON, G. *Du mode d'existence des objets techniques*. Paris: Aubier, 1958.
- SKOWRONEK, S. *Building a new American state*. Cambridge: Cambridge University Press, 1982.
- TILLY, C. *The contentious French*. Cambridge (MA): Belknap Press of Harvard University Press, 1986.
- TREIB, O.; BÄHR, H.; FALKNER, G. Modes of governance: towards a conceptual clarification. *Journal of European Public Policy*, v. 14, n. 1, p. 1-20, 2007.
- VARONE, F. *Le choix des instruments des politiques publiques*. Berne: Haupt, 1998.
- VARONE, F. Le choix des instruments de l'action publique: analyse comparée des politiques énergétiques en Europe et Amérique du nord. *Revue Internationale de Politique Comparée*, v. 7, n. 1, p. 167-201, 2000.
- VARONE, F. Les instruments de la politique énergétique: analyse comparée du Canada et des États-Unis. *Revue canadienne de science politique*, v. 34, n. 1, p. 3-28, 2001.
- VARONE, F.; NAHRATH, S. Regulating the uses of natural resources: when policy instruments meet property rights. In: HALPERN, C. (dir.). *L'instrumentation de l'action publique*. Paris: Presses de Sciences Po, 2014. p. 237-264.
- VAUGHAN-WHITEHEAD, D. *Fair wages: strengthening corporate social responsibility*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2012.
- WEBER, M. *Economy and society: an outline of interpretative sociology* (ed.). ROTH, G.; WITTICH, C. New York: Bedminster Press (English version of: WEBER, M. 1976. *Wirtschaft und Gesellschaft*. 5th ed. edition, ed. J. C. B. MOHR. Tübingen. Vol. II, p. 551-579), 1968. 3 vols.
- WEITZMAN, M. Prices vs. Quantities. *Review of Economic Studies*, v. 41, n. 4, p. 477-491, 1974.
- WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, v. 34, p. 165-171, 2015.

A SÓCIO-HISTÓRIA DA AÇÃO PÚBLICA

Renaud Payre e Gilles Pollet

Entre os diferentes modelos de análise que se desenvolveram ao longo das últimas três décadas no estudo das políticas e ações públicas, gostaríamos de destacar uma das abordagens, que é estritamente francesa, mas que foi construída numa preocupação de diálogo constante com as perspectivas tradicionais da *policy analysis* anglo-saxônica, particularmente a norte-americana: a sócio-história da ação pública.

A primeira questão que vem à mente quando se levanta essa ideia da sócio-história da ação pública é perguntar qual pode ser a especificidade de uma análise das políticas públicas que insiste em levar em consideração a historicidade dos fenômenos e dispositivos estudados, no âmbito de uma epistemologia geral das Ciências Sociais. De fato, se considerarmos as Ciências Sociais, no sentido de Jean-Claude Passeron (PASSERON, 1991), como ciências fundamentalmente históricas, qualquer interação social a ser estudada está necessariamente localizada no tempo, bem como no espaço físico e social. Parece também que a cientificidade de uma aproximação das Ciências Sociais se baseia, sobretudo, na capacidade de exemplificar, a partir de um protocolo de investigação rigoroso, explícito e objetivo, as próprias condições de um possível espaço de controvérsia científica.

Em tal quadro analítico, onde a História e a Sociologia são “epistemologicamente indistinguíveis”, a questão das abordagens estritamente históricas das políticas públicas, portanto, não faz sentido à primeira vista. No entanto, deve-se reconhecer que a análise das políticas públicas – entendida principalmente como o estudo do processo político – tem sido historicamente constituída e desenvolvida, como uma especialidade acadêmica e campo de especialização, desde o final dos anos 1960 e início dos anos 1970 nos Estados Unidos, em grande parte fora do mesmo espaço das Ciências Sociais (SABATIER, 1991; DELEON, 2006). Existem, além disso, no interior das Ciências Sociais, posturas intelectuais, modos particulares de construção dos objetos científicos, metodologias finalmente ligadas a culturas profissionais, a impensados disciplinares, a “truques de ofício”, diferenciados e vinculados em boa parte a posições e estratégias próprias diferentes no(s) campo(s) acadêmico(s).

Enquanto as correntes originais de análise das políticas públicas não atribuíam grande importância – salvo exceções – à dimensão histórica e propriamente

sociológica dos processos e dispositivos estudados em que os modelos funcionalistas e depois sistêmicos dominavam a cena intelectual, uma abordagem analítica e reflexiva da Ciência Social, inicialmente minoritária, tinha-se desenvolvido no próprio seio da *policy analysis* estadunidense em torno de um trio de autores fundadores – Simon, Lindblom, Dahl – que, no entanto, não prosseguiram a reflexão sobre a dimensão propriamente histórica das interações e processos estudados. Pelo contrário, foi a sociologia histórica norte-americana que tornou possível desenvolver abordagens historicamente situadas do Estado e das instituições públicas.

No entanto, essa relação com a história permanece, em grande parte, impen-sada nos novos modelos analíticos que se desenvolveram a partir dos anos 1970 e especialmente dos anos 1980, do neocorporativismo, passando pelas análises das redes de ação pública e da governança, e até mesmo das diferentes variações do neoinstitucionalismo. Todavia, nas décadas de 1980 e 1990, verifica-se, em especial no espaço acadêmico francês, a emergência de um ponto de virada sócio-histórico e empírico na análise das políticas públicas, defasado em relação à primeira perspectiva macrosociológica de sociologia histórica e às dimensões prescritivas, ao mesmo tempo que se renova em parte com a “tradição” da ciência social behaviorista do trio fundador norte-americano. Essa renovação dos questionamentos sobre o Estado e as formas de governo implicam uma mudança na forma de olhar e das exigências metodológicas que ajudarão a (re)estabelecer as bases de uma verdadeira Ciência Social – enquanto ciência histórica e empírica – da ação pública.

Depois de ter recordado que existe, entre os pioneiros dos *policy analysis* nos Estados Unidos, uma certa tradição de análise da Ciência Social e Histórica, colocaremos em evidência a virada sócio-histórica francesa dos anos 1990, com as suas características epistemológicas e metodológicas, para terminar apresentando alguns exemplos dos principais avanços propostos pelos trabalhos de sócio-história que tentam renovar a análise do Estado, do governo e das próprias formas da ação pública.

Em busca de uma tradição de ciência social e histórica na *policy analysis* dos Estados Unidos

A análise das políticas públicas foi originalmente caracterizada nos Estados Unidos pela lógica das *policy sciences* desenvolvida em torno de Harold Lasswell (1902-1978), no rescaldo da Segunda Guerra Mundial e depois, a partir do final da década de 1960, por uma série de modelos analíticos, de tipos de problematização e pesquisas que negligenciaram em grande parte a dimensão estritamente histórica dos processos estudados e não pertenciam diretamente ao universo das Ciências Sociais como tal (DELEON, 2006; DELEO; MARTELL, 2006). Como diz Peter De-Leon, “as *policy sciences* são inseparáveis dos valores, conceitos normativos e ideologia política” (DELEON; MARTELL, 2006, p. 38). São multidisciplinares, normativas e

orientadas para encontrar soluções a problemas concretos (“*problem oriented*”). Os trabalhos decorrentes do Direito e dos estudos de *Public Administration*, da Ciência Administrativa, de Gestão e de Gestão Pública ou de Estudos da Democracia contêm assim numerosas dimensões normativas e prescritivas que os afastam de uma epistemologia das Ciências Sociais em geral e da Sociologia em particular. Essa tendência para a normatividade e para a prescrição é reforçada pelo fato de que a análise de políticas públicas tem uma dupla orientação desde o início: é uma especialidade de pesquisa acadêmica e, ao mesmo tempo, uma soma de receitas e de estudos aplicados, ligados a uma função de especialização e apoio à decisão desenvolvida tanto em escolas públicas quanto em *think tanks* (ALLISON, 2006).

Nos anos 1960, em uma lógica behaviorista, Herbert Simon (1916-2001) propõe a noção de “*bounded rationality*” para dar conta das decisões dos atores que se limitam, em geral, à primeira solução satisfatória e suficiente (“*sufficiency*”) – em relação aos objetivos fixados – vislumbrada ou proposta, para resolver um problema e tomar uma decisão. Em seguida, afasta-se das noções de racionalidade substantiva para explorar o campo de uma racionalidade processual restrita e limitada dos atores e tomadores de decisão, baseada em formas de simplificação da realidade (SIMON, 1969, 1997). Por conseguinte, compreender uma decisão significa compreender um processo complexo que consiste na sequência histórica de decisões e ações mais frequentemente executadas por uma pluralidade de atores no âmbito do que se pode chamar uma sequência de decisões. Complexidade, incerteza, estruturas e restrições organizacionais são os três conceitos a serem considerados ao produzir uma análise informada e situada de um procedimento ou processo decisório. Isso é exatamente o que Graham Allison fará em seu famoso estudo sobre a crise dos mísseis cubanos, que ilustra emblematicamente o legado fundamental de Simon para a sociologia das organizações e a tomada de decisões (Allison, 1971).

Paralelamente e informados por esses trabalhos sobre o estudo da racionalidade da tomada de decisões, Robert Dahl e Charles Lindblom (1917-2018) desenvolvem correntes poliárquicas, bem como gradualistas ou incrementais que também irão influenciar fortemente a análise de políticas públicas. Os três (Simon, Dahl, Lindblom) partem de uma crítica bastante radical aos estudos tradicionais de tomada de decisão e de *public administration*, que consideram demasiado teóricos e normativos, longe das realidades empíricas observadas e do comportamento humano, tal como evidenciado por várias observações e experiências sociopsicológicas ou cognitivas. Esse trio fundador, e os seus sucessores, vão então ilustrar, mediante uma série essencial de trabalhos de investigação, pesquisas empíricas e problematização que formam o próprio núcleo da reflexão originária das Ciências Sociais no seio dos *policy studies* e do estudo do *policy process*. Aplicando o princípio da “*bounded rationality*”, tanto o gradualismo como a corrente poliárquica acabam por romper com uma questão centrada na racionalidade da ação dos tomadores de decisão, para propor um quadro analítico mais amplo, e muito mais sociológico, destinado a captar a lógica da ação plural dos atores envolvidos nas políticas públicas estudadas

(DAHL, 1947; LINDBLOM, 1959, 1968, 1979). Ainda que as dimensões da assistência à tomada de decisão e das vontades prescritivas e normativas (em particular a “essência” da democracia americana) também estejam presentes em muitos de seus trabalhos, vemos o desenvolvimento, sob seu impulso, de pesquisas empíricas precisas, detalhadas e situadas, baseadas na observação quase etnográfica dos ambientes estudados, na consulta de fontes documentais e, mais raramente, de arquivos, e no uso de estatísticas e entrevistas (DAHL, 1961). Esses últimos respondem aos mesmos tipos de preocupações que os estudos institucionais e organizacionais interessados na execução dos programas de ação pública, nomeadamente no âmbito do *New Deal* (ver em especial o estudo emblemático de Selznick, 1949).

No entanto, a reflexividade metodológica desses trabalhos acadêmicos pode parecer-nos, *a posteriori*, um pouco incompleta; as dimensões estritamente históricas e historiadoras desses estudos muitas vezes permanecem embrionárias e o desvio pela história nem sempre aparece como uma necessidade. Quando se utiliza, trata-se, na maioria das vezes, de realizar uma perspectiva diacrônica bastante rápida, geralmente relacionada à exploração de fontes secundárias, bem como elementos estatísticos e quantificados, que permitam traçar o pano de fundo do estudo contemporâneo, insistindo sobre as principais evoluções principais do campo investigado. No entanto, esses trabalhos constituem um fundo comum de grande riqueza empírica e problemática, ainda que possam permanecer muito distantes das exigências de uma Ciência Social como a que se impôs na virada dos séculos 19 e 20 na Europa, e, em particular, na França e na Alemanha, e depois atravessando o Atlântico (Ross, 1991). Esses estabelecem uma tradição de análise das Ciências Sociais na análise de políticas públicas que tende a se tornar cada vez mais uma sociologia (política) da ação pública. No entanto, os principais modelos de análise de políticas públicas que se desenvolveram no final do século 20 e no início do século 21, no Atlântico e depois na Europa, não prestam particular atenção à dimensão histórica dos processos e mecanismos da ação pública estudados, constituindo esses últimos uma forma de *policy analysis* não pensada.

De fato, é mais na tradição da sociologia histórica norte-americana que devemos buscar uma perspectiva que integre a dimensão diacrônica dos fenômenos observados, inclusive durante um longo período. A questão da sociogênese e do desenvolvimento de Estados contemporâneos e formas de ação coletiva, portanto, permite que a sociologia histórica cruze parcialmente o caminho da análise de políticas públicas. As perspectivas desenvolvidas são caracterizadas por uma abordagem macrosociológica e comparativa, com estudos que abrangem vários séculos: aqui nos referimos aos “clássicos”: Anderson, Eisenstatd, Wallerstein, Moore, Tilly, Skocpol, entre outros (DELOYE, 1996; LAITIN, 2003). As noções de Estados fortes ou fracos, a questão da maior ou menor autonomia dos atores políticos e administrativos, a questão das formas de regulação política no trabalho, a noção de repertórios de ação coletiva (TILLY, 1986), no entanto, fornecem pistas estimulantes para a reflexão dos analistas da ação pública (LABORIER; TROM, 2003).

Mas essa abordagem leva, por vezes, a uma vontade tipológica um pouco sistemática demais e, paradoxalmente, leva ao apagamento dos efeitos contextuais e da própria historicidade dos processos estudados. Muito trabalho é frequentemente realizado com base em dados agregados, muitas vezes de segunda mão, com um grande número de variáveis, sem que seja sempre claro se estamos a trabalhar em dados comparáveis, ou mesmo em objetos que se referem a respostas parcialmente diferentes a questões que são, elas próprias, construídas de uma forma amplamente diferenciada (ver a avaliação do estudo comparativo dos Estados de bem-estar em Merrien, 1997). A partir da década de 1980, porém, essa tradição de macrosociologia histórica e comparativa, que acompanha as grandes pesquisas coletivas internacionais, tenderá a se esgotar e a dar lugar a investigações mais limitadas em prazos mais curtos.

Além disso, em termos de análise das políticas públicas, surgiram novos modelos no final dos anos 1970 que renovaram as questões e os métodos, partindo em particular da análise das interações entre atores públicos e privados (neocorporativismo) e depois do estudo das instituições, seus papéis, funções e ações. Quer seja no âmbito dos estudos neocorporativistas e, depois, das análises em termos de redes de ação pública e de governança, a relação com a historicidade continua, no entanto, pouco explícita. O neocorporativismo põe sobretudo a tônica no interesse de estudar as interações e mediações entre atores do aparelho de Estado e atores da sociedade civil que coconstroem em conjunto os problemas e as soluções inerentes a um mesmo setor da ação pública. Os trabalhos pioneiros de Philippe Schmitter sobre o Brasil (SCHMITTER, 1971, seguidos por outros sobre a América Latina, tornam possível definir o marco de regimes políticos – autoritários e não democráticos – com forte regulação geral neocorporativa, enquanto as pesquisas europeias colocam mais ênfase nas formas de regulação do tipo neocorporativo que podem ser aplicadas a certos setores ou em formas dos chamados regimes de democracia consociativa, frequentemente com um componente federal (Bélgica, Suíça, Alemanha, países nórdicos) (LEHMBRUCH; SCHMITTER, 1979).

Schmitter, no entanto, ao estudar o Brasil na década de 1960, destacou a construção histórica de um sistema de regulação econômica, política e social baseado em grande parte em relações privilegiadas entre setores da sociedade civil (na maioria das vezes sindicatos ou associações) e segmentos do Estado ou do poder público. O autor mostra, assim, como grupos de interesse, muitas vezes formados por associações representativas, têm sido afetados por processos tão complexos como a industrialização, a burocratização, a urbanização, a mobilidade social, produzindo efeitos particulares em termos de tratamento justo e convergência de condições para o tratamento das populações. É a partir do exemplo brasileiro e, mais amplamente, da América do Sul, que o pesquisador propõe uma definição de (neo)corporativismo que permanecerá famosa (SCHMITTER, 1974). O modo de regulação corporativista aparece, então, em sintonia com a forma do Estado federal e as evoluções do regime político. Schmitter também mostra que “ao buscar

constantemente um arranjo em vez de uma polarização, o prefeito, os vereadores e os líderes comunitários demonstram a mesma propensão ao “*pactisme*” (*pactualismo*), característica da cultura política das elites políticas brasileiras que consideram o compromisso preferível ao conflito” (VIDAL, 2000).

No caso francês, a análise cognitiva inspirada a partir do neocorporativismo, que se desenvolveu com base nas noções de referenciais e de mediadores, particularmente no contexto da análise da reforma das políticas agrícolas nos anos 1960, entra em ressonância com a sociologia das organizações e instituições e propõe uma análise localizada em um curto período e enfatizando a interação de atores, as ideias e interesses que os orientam e, em menor medida, as instituições que constituem o quadro de ação (MULLER, 1984). No entanto, essa análise tende a favorecer uma visão um pouco mais teórica, macro-histórica e um tanto evolutiva (JOBERT; MULLER, 1987).

A corrente mais recente do neoinstitucionalismo histórico não é totalmente imune a esse estilo de crítica (HALL; TAYLOR, 1997). Se a questão do tempo é levada a sério nesse contexto, os estudos são bastante macro ou mesossociológicos, estendendo-se por várias décadas, ou mesmo por um ou mais séculos, e, portanto, muito raramente são feitos de fontes de primeira mão (PIERSON; SKOCPOL, 2003), com algumas exceções notáveis (por exemplo: SKOCPOL, 1992; GAMM, 1999). Em essência, os partidários do neoinstitucionalismo histórico não estão interessados na história, no verdadeiro sentido da palavra, mas nos processos de mudança e restrições que o passado e a dependência das trajetórias institucionais tomadas (*path dependence*) podem provocar na presente ação. Frequentemente, estudam várias instituições que interagem dentro de contextos históricos amplos e para esclarecer questões e problemas que, na maioria das vezes, são muito contemporâneos, considerando as instituições sobretudo como espaços de luta entre atores e a distribuição de recursos e poder (PIERSON; SKOCPOL, 2003). Embora a historicidade dos fenômenos, processos e mecanismos estudados pelos analistas de políticas públicas não esteja totalmente ausente de seu trabalho, uma verdadeira mudança sócio-histórica marcará a pesquisa de políticas públicas dos anos 1990.

Uma virada sócio-histórica na análise da ação pública?

A virada sócio-histórica na análise da ação pública – no sentido da implementação de uma abordagem real da Ciência Social como Ciência Histórica – só foi identificada a partir da década de 1990, por meio de uma série de análises setoriais circunscritas e, muitas vezes, nacionais. Essas permitirão precisar o ponto de vista e entrar em um estudo fino dos tipos de interações subjacentes às próprias formas da ação pública em diferentes contextos históricos (por exemplo: SKOCPOL, 1992, para os Estados Unidos). A isso é preciso acrescentar uma série de investigações com base em uma nova especialidade multidisciplinar, desenvolvida sobretudo nos

departamentos de história das universidades norte-americanas: a *policy history* (ver, em particular, o *Journal of Policy History* publicado inicialmente pelo Departamento de Ciências Políticas da Universidade de Saint Louis no Missouri e agora pela *Cambridge University Press* e fundada pelo professor de História Donald T. Critchlow). Critchlow estava particularmente interessado nos *think tanks* dos Estados Unidos, por meio de um estudo da famosa *Brookings Institution* entre 1916 e 1952. O pesquisador mostra como foi essencial a ação da *Brookings* na concepção e implementação – ou, pelo contrário, na oposição – de muitos dos programas de políticas públicas que marcaram fortemente o período e a Nação americana (CRITCHLOW, 1985). Os principais imperativos de profissionalização e especialização interdisciplinares inerentes a essa corrente da *Policy History* estão completamente de acordo com os recentes desenvolvimentos da sociologia histórica ilustrada pela abordagem sócio-histórica francesa.

De fato, na França, a virada sócio-histórica da Ciência Política representa, sem dúvida, uma segunda fase de sociologização da disciplina, que vem após a tentativa de ruptura, a partir do final dos anos 1970, pelos apoiadores de uma sociologia crítica inspirada em particular pelo trabalho de Pierre Bourdieu e que estavam inicialmente focados em questões de sociologia política e eleitoral (GAXIE, 1978). No entanto, no campo da análise de políticas públicas, é precisamente a sociologia das organizações, na sua dimensão de sociologia da ação pública, incluindo também uma dimensão histórica (GRÉMION, 1976), que abriu caminho para uma ciência social da ação pública plenamente assumida (MUSSELIN, 2014). Desde o final da década de 1980, houve, de fato, uma clara renovação do diálogo entre História, Ciências Sociais e Ciência Política. A abordagem resultante tende a romper com a mobilização erudita das obras históricas na Ciência Política – o eterno capítulo histórico das teses e obras da Ciência Política –, mas também com as obras originais da macrosociologia histórica de origem norte-americana (DELOYE, 1996). O enfoque, portanto, concentra-se mais em objetos circunscritos, particularmente do ponto de vista cronológico e sociológico. Essa mudança de objeto e de perspectiva parece estar diretamente ligada a uma renovação de métodos: a relação com o campo, a produção de fontes, o uso de arquivos ou de materiais de primeira mão estão agora no centro das investigações. Essa postura consiste em se reconectar, mais ou menos explicitamente, com uma visão metodologicamente rigorosa das Ciências Sociais epistemologicamente unificadas.

Os trabalhos de sócio-história caracterizam-se, em primeiro lugar, por um esforço de problematização, com a mobilização clássica de paradigmas e ferramentas para a análise das Ciências Sociais, depois pela implementação de um protocolo preciso de pesquisa e, finalmente, pela delimitação e objetivação de um corpus de fontes e pela exploração prioritária de materiais de primeira mão, de arquivísticos e documentais. Esses levantamentos sócio-históricos propõem também um enfoque reflexivo e crítico do trabalho de pesquisa, apresentando as linhas dos levantamentos, os procedimentos concretos para a coleta de dados e

a realização de pesquisas. Os processos, dispositivos, instituições, redes e configurações de atores analisados são, então, trazidos à luz por uma sociologia interpretativa e abrangente, atenta aos pontos de vista dos atores e que destaca o estudo dos fundamentos culturais, sociais, políticos e estratégicos das situações e contextos estudados, sem viés analítico *a priori*.

Em resumo, as pesquisas sócio-históricas sobre a ação pública respondem a algumas características metodológicas principais e a problemas muito específicos:

- Uma atenção particular às “regras do método sociológico”, livres de suas tentações nomológicas e quase-positivistas do período durkheimiano, desenvolvidas em uma lógica mais abrangente, indutiva e empírica, com uma preocupação de neutralidade axiológica. Trata-se, de fato, de desenvolver uma Sociologia em fase com teorias de médio alcance (*middle-range theory*) no sentido de Robert Merton (MERTON, 1968) e uma capacidade de formular hipóteses problemáticas com argumentos que sejam compatíveis com os objetos estudados.
- Uma problematização construída em particular graças a um uso bastante sistemático da “caixa de ferramentas” e dos vários modelos de análise de políticas públicas, o que requer um investimento significativo neste campo de estudo, que está hoje bem definido, mas em constante evolução (GOODIN; MORAN; REIN,, 2008).
- Um respeito escrupuloso dos princípios da investigação histórica, provenientes da escola metódica que os teorizou desde o final do século 19 (Langlois e Seignobos), e que a *Ecole des Annales* aprofundou, na sua vontade de promover a História como Ciência Social, principalmente por meio da “história problema” e do método recorrente que implica a tentativa de reconstituição da gênese dos fenômenos e processos observados, para explicitar a parte de “*déjà là*” (já estava lá) que molda todo o ambiente humano e social. A metodologia histórica clássica passa principalmente pela apresentação precisa, bem como pela crítica interna e externa das fontes, por uma vontade de multiplicar essas mesmas fontes e de cruzá-las, por uma grande atenção à atribuição de referências, à desconfiança em relação ao anacronismo, um trabalho de contextualização e a vontade de administração da prova a partir de fatos reais e de um conhecimento que procede por vestígios ou indícios (“reconstituir o que foi a partir do que é” como dizia Raymond Aron). Trata-se também de produzir “resultados cumulativos (e revisáveis)” (REVEL, 2012).
- Um conhecimento indutivo, por meio das fontes, que exige uma utilização privilegiada da informação em primeira mão e, em particular, dos arquivos e documentos “de época”. De acordo com a *Ecole des Annales*, são assim convocados testemunhos voluntários e involuntários, bem como fontes de natureza muito diversa (arquivos, fontes impressas e orais,

iconografia, dados quantitativos etc.). De fato, é tanto um enfoque indutivo quanto uma acumulação de materiais empíricos que são usados neste caso. Trata-se de conquistar uma forma de familiaridade com o campo, não hesitando em tornar-se “um pouco monomaniaco” (BEAUD; WEBER, 1998). Essa perspectiva visa assim a multiplicar as vias de investigação, a fim de acumular materiais relevantes.

- Uma perspectiva de pesquisa qualitativa não exclui métodos quantitativos: prosopografias de funcionários administrativos e eleitos, análise de redes, séries estatísticas etc. Mas essas análises de banco de dados só são possíveis devido à familiaridade com o ambiente estudado, familiaridade adquirida por meio de levantamentos qualitativos de natureza micro-sociológica. Deve notar-se que, principalmente por razões de tempo e custos relacionados com o investimento empírico, esses estudos cobrem períodos limitados, geralmente em torno de algumas décadas apenas e, alguns casos, permitindo um “comparatismo construído”, controlado e interpretativo.
- Uma interpretação em termos de processo. Desejando superar a oposição entre enfoques ideográficos e nomotéticos, as obras sócio-históricas reconhecem que estudam casos e, portanto, atores singulares. Essas últimas não são entidades representativas nem núcleos de base isoláveis. O ator é o resultado de um processo social e individual. É “tanto o produto de múltiplas interações pessoais nas quais foi tomado desde o nascimento, como o produto de múltiplas referências culturais e linguísticas às que foi exposto e que se apropriou de forma sucessiva” (BEAUD; WEBER, 1997). Quanto à sociedade, é vista desde uma perspectiva elitista como o conjunto de múltiplas dependências recíprocas que ligam os indivíduos entre si. É uma configuração de configurações (ELIAS, 1978, 1991).
- A vontade de apreender o Estado ou as instituições por meio dos atores que os fazem existir, recolocando esses em seu ambiente material, postulando a inserção do político na esfera social. Os estudos privilegiam os laboratórios da ação pública, os locais de encruzilhada onde agentes públicos, atores públicos, atores privados (clubes e grupos reformadores) permitem perceber o Estado “no concreto”, “na ação” e na interação.

De fato, as pesquisas sócio-históricas são caracterizadas, antes de tudo, por uma relação central com as fontes e sua exploração. O investigador é levado a coletar fontes de primeira mão, a recolher e reunir esses materiais, muitas vezes de arquivo, e a refletir sobre o ato de “deixar de lado” (DE CERTEAU, 1975, p. 94). Essas questões sobre o enfoque e a condução das pesquisas, mas também essas investigações realizadas com materiais improváveis, têm alimentado e revivido amplamente nos últimos dez anos uma viva reflexão metodológica da qual a Ciência Política tem se beneficiado. Parece, portanto, que a natureza científica do enfoque

sócio-histórico da ação pública, como a das Ciências Sociais em geral, baseia-se sobretudo em um protocolo de investigação rigoroso, explícito e objetivo, condições para um possível espaço de controvérsia científica.

Se há um ponto sobre o qual os sócio-historiadores concordam desde o início, é sobre a relação do pesquisador com as fontes. Todos concordam que se deve trabalhar em fragmentos da realidade social, com base em rastros que devem ser recolhidos e analisados. Juntamo-nos à posição clássica de Max Weber, para o qual:

Qualquer conhecimento reflexivo da realidade infinita por uma mente humana finita é, portanto, baseado na seguinte suposição implícita: apenas um *fragmento* limitado da realidade pode constituir o objeto de apreensão científica de cada vez e só ele é “essencial”, no sentido que merece ser conhecido [...] Segue-se que qualquer conhecimento da realidade cultural é sempre um conhecimento de pontos de vista especificamente particulares. [WEBER, 1992, p 148-149].

O que parece então absolutamente crucial na atitude dos sócio-historiadores é a relação indutiva com o campo. Não há qualquer vontade de querer validar um modelo de análise *a priori*, mas, sim, em função da problemática colocada e do protocolo de pesquisa interrompido, de se deixar guiar pelas fontes disponíveis, mesmo que isso nos surpreenda, espantado, mesmo que as suas primeiras intuições sejam reforçadas, por vezes, desmentidas.

A fonte, o material, os fatos, os testemunhos são primeiros e não se trata de encontrar simplesmente alguns exemplos em apoio de uma hipótese, mas, sim, de se deixar guiar pelos materiais em constantes idas e vindas entre questionamentos e fontes, entre problemas e exemplificações, integrando tentativas, recuos, becos sem saída que devem ser objetivados e erguidos como objetos de conhecimento. Aqui encontramos a primazia do real, a teimosia do real que se opõe a qualquer clã ou espírito escolar. Não se pode deixar de pensar na famosa noção de “*serendipity*” de Robert Merton; em outras palavras, “a influência de dados inesperados, aberrantes e capitais sobre o desenvolvimento de uma teoria (quando...) uma descoberta inesperada e aberrante desperta a curiosidade do pesquisador e o conduz por um atalho inesperado a uma nova hipótese” (MERTON, 1968).

Os sócio-historiadores, portanto, desenvolvem uma sensibilidade muito elevada em relação às fontes, o que lhes permite penetrar em suas terras com grande curiosidade intelectual e minimizando o peso dos modelos preestabelecidos, mesmo que, naturalmente, construções problemáticas, elas próprias ligadas a modelos analíticos, guiem suas pesquisas. Pelo contrário, é a pluralidade de modelos analíticos que parece dominar, com a postura geral aparecendo, antes de mais nada, empírica, pragmática, processual, contextual e fundamentalmente indutiva.

A sócio-história da ação pública está, portanto, em plena consonância com o projeto dos fundadores americanos de uma Ciência Social do *policy process*.

Parcialmente ligada à sociologia histórica do Estado, mas de forma mais empírica, contextualizada e meso ou mesmo microsociológica, ela se desenvolveu em um contexto de transformação e fortalecimento da Ciência Política e da (re)legitimação do “objeto político” como laboratório de pesquisa e tornou possível reformular as questões tradicionais da Ciência Política.

Renovar a análise do Estado, do governo e das formas da ação pública

Desde a década de 1990 e após uma primeira onda de sociologização dos estudos, a perspectiva sócio-histórica tem dado uma contribuição importante para a reconstrução da epistemologia da Ciência Política francesa, ancorando-a ainda mais firmemente no campo das Ciências Sociais. A partir de áreas restritas, os autores puderam propor sínteses que trabalhavam para transformar as próprias formas de fazer ciência política e de construir os objetos científicos a serem estudados (DÉLOYE; VOUTAT, 2002; BUTON; MARIOT, 2009). Na análise das políticas públicas, a perspectiva sócio-historiadora contribuiu para a imposição de uma nova abordagem do Estado como processo de “administração” da sociedade. Os trabalhos sócio-históricos propõem, em particular, uma renovação da postura (neo) institucionalista e procuram abrir a “caixa preta” do Estado, examinando as diferentes figuras concretas que esse possa ter assumido, particularmente durante os dois séculos anteriores.

Em uma perspectiva amplamente inspirada na sociologia das organizações, o Estado é aqui entendido como um conjunto de atores individuais e coletivos, e é compreendido através das suas práticas, figuras e usos concretos. É abordado por meio da análise das configurações e interações entre atores locais e nacionais, centrais e periféricos, e mesmo públicos e privados. Essa questão da estatização da sociedade tem sido concretamente abordada através, por exemplo, do estudo da sociogênese e do desenvolvimento de políticas sociais e daquilo que é designado com frequência por Estado Providência: previdência e assistência social (SKOCPOL, 1992; DUMONS; POLLET, 1994), assistência pública (RENARD, 1995; BUTON, 1997), desemprego (SALAI *et al.*, 1986; TOPALOV, 1994), cultura (DUBOIS, 1999), distritos (TISSOT, 2007) etc. Por meio da análise detalhada dessas diferentes políticas públicas, resta a ambição de estudar novas formas de regulação da sociedade por meio da política.

Um estudo de caso sintético pode ser apresentado com base na análise da sócio-história das políticas de previdência na França antes da Primeira Guerra Mundial. A Lei das Aposentadorias dos Trabalhadores e dos Agricultores (ROP), de 5 de abril de 1910, é a primeira verdadeira legislação de assistência social obrigatória aprovada pelo Parlamento francês e o fundamento intelectual do nosso sistema de proteção social contemporâneo. O objetivo é fornecer seguro social obrigatório e opcional (de acordo com o nível salarial) na aposentadoria às populações

camponesas da classe trabalhadora e assalariadas a partir dos 65 anos de idade, depois dos 60 em 1912. Um trabalho arquivístico e documental em larga escala, com uma dimensão de estudo qualitativo e indutivo, permitiu reconstruir a complexa configuração de redes de atores que depois contribuíram na elaboração do “problema social” como “problema público”, bem como as soluções recomendadas e depois retidas pelo poder político. As fontes e arquivos utilizados em primeira mão são extremamente ricos e variados: textos jurídicos, documentos oficiais, debates parlamentares, congressos de sindicatos (trabalhadores e empregadores), mutualistas e partidos políticos, congressos da Franco Maçonaria, imprensa, revistas especializadas, livros e teses jurídicas, declarações das Igrejas etc. A reconstituição fina dos debates plurais que agitam a sociedade francesa durante mais de três décadas permite avaliar os desafios que se cristalizam em torno de algumas cenas e redes essenciais que muitas vezes jogam ao contrário: a constelação liberal, os reacionários e conservadores, os sindicatos operários (CGT) e os anarco-sindicalistas, que se opõem aos “intervencionistas”, provenientes principalmente das fileiras radicais-solidaristas e do socialismo reformista, aos quais se juntam as vozes de uma parte dos católicos e cristãos sociais.

Acima de tudo, a pesquisa histórica mostrou que a lei finalmente adotada foi concebida vários anos antes – quase palavra por palavra – no contexto dos congressos da Franco Maçonaria, e, mais particularmente do Grande Oriente da França, que então constituía uma espécie de antecâmara de poder – um Parlamento fantasma – para o Partido Radical em seu caminho para se tornar chefe de governo. Uma janela de oportunidade política, com a criação da “República Radical” na vira-da do século que sucedeu aos republicanos liberais, permite depois a adoção da lei em 1910. O estudo preciso da sua aplicação concreta leva a relativizar a constatação de insucesso feita pelos contemporâneos e alguns analistas, que se concentram no abandono do princípio da obrigação e na irrupção do primeiro conflito mundial que afeta as prioridades governamentais e nacionais. No entanto, essa primeira legislação permitia que um em cada quatro trabalhadores e camponeses, de idade e situação, recebesse essa primeira aposentadoria em 1914 (mais de um milhão de pessoas), para se beneficiar realmente, estabelecendo a condição e o *status* moderno do aposentado, bem como a tripla contribuição do empregado, do empregador e do Estado, no espírito das populações que assim se aculturavam aos princípios da solidariedade nacional e do seguro social obrigatório, o próprio coração do Estado social em construção (DUMONS; POLLET, 1984).

O principal trabalho de Theda Skocpol sobre as origens da política social nos Estados Unidos se situa na dinâmica de pesquisa semelhante (SKOCPOL, 1992). Seguindo o caminho da política de assistência aos veteranos da Guerra Civil Americana, Skocpol questiona a tese frequentemente defendida de um *Welfare State* visto como mínimo e historicamente pouco desenvolvido nos Estados Unidos, em comparação com outros exemplos ocidentais e, especialmente, europeus. Partindo de um caso muito limitado – assistência a soldados feridos e viúvas de guerra com

crianças – a autora mostra que as políticas públicas criaram não apenas uma clientela entre os veteranos e suas famílias, mas também um *lobby* de advogados especializados. O resultado foi uma expansão contínua do programa nas décadas de 1870 e 1880, para torná-lo um sistema de seguro de velhice generalizado específico para a geração da Guerra Civil Americana. A partir do trabalho histórico restrito no tempo e de muitas fontes primárias, Theda Skocpol reinterpreta a história do Estado-Providência americano, mostrando seus lineamentos e reavaliando o peso das escolhas institucionais e políticas originais na estruturação do sistema de proteção social e, mais geralmente, nas próprias formas de sociabilidade cívica e vitalidade características do modelo político e social americano.

Essas pesquisas também têm levado frequentemente os sócio-historiadores a investir na análise dos governos locais, em particular os “governos municipais em ação” e, mais amplamente, os tipos de estruturação entre o espaço político municipal e o espaço nacional (ASHFORD, 1982; DUMONS; POLLET, 2001). A perspectiva analítica desenvolvida permite romper com a dupla restrição de considerar o poder municipal apenas por meio de uma relação vertical com o Estado, de considerar sua história apenas do ponto de vista retrospectivo e teleológico. O desvio histórico permite também examinar a gênese da circulação de pessoas, conhecimentos e inovações entre municípios (SAUNIER, 2003; PAYRE, 2007) e no âmbito de um espaço transnacional (ver em detalhe o Capítulo 15 sobre esse tema). A inclusão desse tipo de espaço transnacional na análise permite examinar os processos de circulação de modelos e mecanismos de ação pública, bem como as formas de transferência e hibridação das políticas, situando-as precisamente nos seus contextos históricos e concretos de desenvolvimento (PAYRE; KALUSZYNSKI, 2013). Em termos de método, as abordagens qualitativas e quantitativas podem ser entrelaçadas, especialmente por meio de análises de redes, sondagens sociográficas e estudos prosopográficos.

Estudando todas as associações, jornais e estruturas que produziram conhecimento sobre a vida urbana do município no primeiro século 20, pudemos demonstrar a existência e a coesão de um movimento reformista municipal francês ligado às empresas transnacionais no período entre guerras. Esse movimento – revelado por uma verdadeira análise de rede – ajuda a entender o processo de desenvolvimento do conhecimento sobre a vida política e administrativa da comunidade. O ensino surgiu no período entre guerras; ao mesmo tempo foram criados objetos privilegiados de estudos municipais; circularam muitos jornais, tendo como objeto o “governo municipal”; formaram-se lugares de estudo dedicados à vida política e administrativa municipal. Esses são outros tantos lugares investidos para melhor apreender a organização desse saber, essa empresa de conhecimento da vida municipal conduzida durante a primeira parte deste século. Esses são outros tantos lugares a partir dos quais é possível fazer a arqueologia de uma “ciência municipal”. O desafio dessa ciência seria então tanto intelectual quanto político: encontrar formas de pensar a organização urbana municipal como um lugar de iniciativa política e de regulação das atividades sociais, uma organização cujos administradores seriam

capazes de promover autonomamente respostas aos problemas da população urbana que governariam. A partir do estudo do fato urbano, trata-se de “deslocalizar” as formas de pensar a atividade municipal, de romper com categorias do pensamento jurídico que se “naturalizaram” e se tornaram essenciais para descrever e enquadrar a ação política e administrativa, ou seja, de legitimar a existência de um governo municipal urbano. Mais concretamente, essa pesquisa permite mostrar – contra uma história administrativa estadocêntrica – que o município urbano poderia ter sido uma alavanca para inventar novas formas de administração e organização política, ou mesmo de formação em administração e política. Assim, o município reformador prefigura o Estado modernizador após a Segunda Guerra Mundial (PAYRE, 2007).

Por fim, uma perspectiva sócio-histórica da ciência e conhecimento do governo também tem visto desenvolvimento real nos últimos anos (IHL; KALUSZYNSKI; POLLET, 2003; KALUSZYNSKI; PAYRE, 2013). O conjunto dessas ciências, instrumentos de governo e *know-how*, que contribuem diretamente para a racionalização da ação política e administrativa, é estudado como produto construído e imposto por grupos sociais. Trata-se, então, de pôr em evidência a incorporação desse saber e desses instrumentos no seio de administrações ou de instituições diversas, bem como as suas eventuais mobilizações na ação. Alguns trabalhos de sócio-história da ação pública centram-se, em particular, nos elementos decisivos das ciências governamentais, que não tinham sido tão bem analisados pela Ciência Política tradicional, isto é, a mobilização dos conhecimentos no seio das administrações e a formação de executivos da ação pública, tanto em nível estatal, como local. No que diz respeito aos conhecimentos produzidos pelos atores da ação pública, além de alguns trabalhos pioneiros, com foco especial nos grandes órgãos do Estado e das administrações públicas (EYMERI, 2001; EYMERI; BOUCKAERT, 2013), até então a questão tinha sido colocada mais em relação à experiência externa, do que dentro do funcionamento interno das administrações. A pesquisa sócio-histórica sobre agentes estatais tornou possível a renovação de questionamentos em torno de pesquisas com foco, por exemplo, nos *street level bureaucrats* (burocratas de nível de rua) vinculados ao cuidado de estrangeiros (SPIRE, 2005; LAURENS, 2009;). Por fim, a propósito dos quadros superiores e intermediários das administrações e funções públicas, a investigação foi durante muito tempo orientada para a questão da reprodução social da “nobreza de Estado”, para utilizar os termos célebres de Pierre Bourdieu, sem se interessar demasiado pelo próprio conteúdo das formações recebidas no seio das “grandes escolas do serviço público”, principalmente do ponto de vista histórico, ou ainda ao trabalho concreto e quotidiano desses “servidores do Estado” (GERVAIS, 2007; BARRIER; PILLON; QUÉRÉ, 2015).

Por outro lado, embora as esferas estatal e local tenham sido já amplamente investidas, como acabamos de ver, as dimensões transnacional e europeia não são ainda tão objeto de pesquisa. No entanto, a análise comparada foi sempre um motor da Ciência Política, propício às fertilizações cruzadas e às distinções científicas.

É por isso que a perspectiva sócio-historiadora conduz também a uma “sócio-história da globalização” centrada na questão da circulação e, em particular, na exportação de um modelo ocidental (especialmente por meio da *New Public Management* na gestão pública) para culturas nacionais muito diferentes, se não antagônicas, que se junta ao debate sobre “a ocidentalização do mundo”, para usar a expressão popularizada pelo economista Serge Latouche (LATOUCHE, 2005). Da mesma forma, a sócio-história hoje pretende compreender a construção europeia por meio da aculturação de normas e práticas, o que os cientistas políticos chamam a “europeização das políticas públicas” (GEORGAKAKIS, 2008; HASSENTEUFEL; SUREL, 2015; ROBERT, 2017), que está de fato acontecendo em todos os níveis e em quase todas as áreas da ação pública nacional e até mesmo local. Restam, portanto, importantes obras que a sócio-história da ação pública pode continuar a trabalhar, explorar e desenvolver, principalmente em perspectivas comparadas no tempo e no espaço, com os princípios metodológicos de uma ciência social – como verdadeira ciência histórica – da ação pública.

Conclusão

No fundo, a sócio-história da ação pública pode ser vista como um tipo de neoinstitucionalismo histórico à francesa, insistindo particularmente no peso do passado, na forma de construir os problemas públicos, bem como sobre as escolhas e a organização institucional dos dispositivos que conduzem às soluções e às suas eventuais reformas sucessivas. No entanto, as perspectivas que acabamos de estabelecer levam-nos a compreendê-lo mais como um processo de pesquisa, do que como uma escola. A sócio-história da ação pública abre, assim, várias vias de investigação, promovendo uma série de debates científicos em vários fóruns: do domínio da análise das políticas públicas ao apoio especializado e à tomada de decisões, passando pela própria ciência política enquanto disciplina das ciências humanas e sociais.

Trata-se, em primeiro lugar, de uma discussão que incide sobre o enfoque e os métodos da pesquisa. Ao cruzar as regras do método sociológico e os princípios da abordagem historiadora, o sócio-historiador participa da afirmação de uma exigência real das Ciências Sociais na análise das políticas e das ações públicas. Nesse contexto, a administração da prova deve estar ancorada, em particular, na explicação do protocolo da pesquisa – em relação à problematização escolhida –, na análise crítica das fontes e na capacidade de torná-las acessíveis a leitores e colegas.

Depois, abre-se um debate sobre como analisar a própria configuração das políticas públicas e como colocá-las na agenda política. Os trabalhos mencionados acima revelam uma grade de interpretação que pode se tentar sistematizar. Baseia-se, em particular, numa análise concreta das configurações e redes de atores plurais localizados na intersecção entre as esferas pública e privada. O estudo

pormenorizado dessas redes (e das suas interações), compostas por elites políticas e administrativas, reformadores, amadores esclarecidos, filantropos, sindicatos e forças socioeconômicas, cidadãos comuns etc., ajuda, sobretudo, a compreender como se abrem novos horizontes da ação para as autoridades públicas. Ilumina e coloca no seu centro a problemática da inovação e da reforma em política.

Por último, é também iniciado um debate sobre os resultados. A sócio-história, enquanto trabalha em períodos específicos e configurações históricas, propõe renovar a análise do Estado, insistindo em particular nas relações entre o centro e as suas periferias, através da própria construção da ação pública. Ainda que possa mostrar certa relutância em construir modelos, em reificar experiências singulares, e que deseja proceder por generalidade controlada e teorias de médio alcance, ela proporciona uma reflexão sobre as divisões e as próprias construções dos objetos científicos estudados.

É, portanto, armado com tal definição das Ciências Sociais e da metodologia relacionada que o sócio-histórico pode falar no campo acadêmico, mas também escolher – ou não – intervir no espaço público onde, iluminado pelo conhecimento empiricamente fundamentado e cumulativo, pode oferecer uma certa forma de experiência ou mesmo assistência à tomada de decisões.

Referências para aprofundar mais

DUMONS, Bruno; POLLET, Gilles. *L'Etat et les retraites. Genèse d'une politique*. Paris: Belin, 1994.

IHL, Olivier; KALUSZYNSKI, Martine; POLLET, Gilles (dir.). *Les sciences de gouvernement*. Paris: Economica, 2003.

PAYRE, Renaud; POLLET, Gilles. *Socio-histoire de l'action publique*. Paris: La Découverte (Repères), 2013.

PAYRE, Renaud; KALUSZYNSKI, Martine (dir.). *Savoirs de gouvernement. Circulations, traductions, réceptions*. Paris: Economica, 2013.

PAYRE, Renaud. *Une science communale? Réseaux réformateurs et municipalité providence*. Paris: CNRS Editions, 2007.

Referências

ALLISON, Graham T. *Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis*. Boston: Little Brown and Co, 1971.

ALLISON, Graham T. Emergence of schools of public policy: reflections by a founding dean. In: GOODIN, Robert E.; MORAN, Michael; REIN, Martin (ed.). *The*

Oxford Handbook of Public Policy. Oxford, New York: Oxford University Press, 2006. p. 58-79.

ASHFORD, Douglas. *British dogmatism and French pragmatism. Central-local policymaking in the Welfare State*. London: Allen and Unwin, 1982.

BARRIER, Julien; PILLON, Jean-Marie; QUÉRÉ, Olivier. Les cadres intermédiaires de la fonction publique. Travail administratif et recompositions managériales de l'État. *Gouvernement et action publique*, 2015. v. 4, p. 9-32.

BEAUD, Stéphane; WEBER, Florence. *Guide de l'enquête de terrain*. Paris: La Découverte, 2010[1997].

BOUSSAGUET, Laurie; JACQUOT, Sophie; RAVINET, Pauline (dir.). *Dictionnaire des politiques publiques*. 4. éd. Paris: Les Presses de Sciences Po, 2014.

BUTON, François. *L'administration des faveurs. L'Etat, les sourds et les aveugles (1789-1885)*. Rennes: PUR, 2009.

BUTON, François; MARIOT, Nicolas (ed.). *Pratiques et méthodes de la socio-histoire*. Paris: Presses Universitaires de France, 2009. Coll. CURAPP.

CHRITCHLOW, Donald T. *The Brookings Institution, 1916-1952. Expertise and the public interest in a democratic society*. Northern Illinois University Press, 1985.

DAHL, Robert A. The Science of Public Administration: three problems. *Public Administration Review*, v. 7, n. 1, p. 1-11, 1947.

DAHL, Robert A. *Who Governs? Democracy and power in an American City*. New Haven: Yale University Press, 1961.

DE CERTEAU, Michel. *L'écriture de l'histoire*. Paris: Gallimard, 1975.

DELEON, Peter; MARTELL, Christine R. The Policy Sciences: past, present and future. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (ed.). *Handbook of Public Policy*. London: Thousand Oaks, Sage Publications, 2006.

DELEON, Peter. The historical roots of the field. In: GOODIN, Robert E.; MORAN, Michael; REIN, Martin (ed.). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford, New York: Oxford University Press, 2006. p. 39-57.

DÉLOYE, Yves. *Sociologie historique du politique*. Paris: La Découverte, 1996.

DELOYE, Yves; VOUTAT, Bernard (ed.). *Faire de la science politique: pour une analyse socio-historique du politique*. Paris: Belin, 2002.

DUBOIS, Vincent. *La politique culturelle. Genèse d'une catégorie d'intervention publique*. Paris: Belin, 1999.

DUBOIS, Vincent. *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*. Paris: Economica, 2008.

DUMONS, Bruno; POLLET, Gilles. *L'Etat et les retraites. Genèse d'une politique*. Paris: Belin, 1994.

DUMONS, Bruno; POLLET, Gilles. Espaces politiques et gouvernements municipaux dans la France de la III^e République. Eclairage sur la sociogenèse de l'Etat contemporain. *Politix*, v. 14, n. 53, p. 15-32, 2001.

ELIAS, Norbert. *What is sociology?* London: Hutchinson, 1978.

ELIAS, Norbert. *The Society of Individuals*. Oxford: Blackwell, 1991[1939].

EYMERI-DOUZANS, Jean-Michel. *La fabrique des énarques*. Paris: Economica, 2001.

EYMERI-DOUZANS, Jean-Michel; BOUCKAERT, Geert (ed.). *La France et ses administrations. Un état des savoirs/France and its administrations. A state of the art*. Bruxelles: Bruylant, 2013.

GAMM, Gerald. *Urban Exodus: Why the Jews left Boston and the Catholics stayed*. Cambridge (Mass.): Harvard University Press, 1999.

GAXIE, Daniel. *Le cens caché*. Paris: Seuil, 1978.

GEORGAKAKIS, Didier. La sociologie historique et politique de l'Union Européenne: un point de vue d'ensemble et quelques contre points. *Politique européenne*, n. 25, p. 53-85, 2008.

GERVAIS, Julie. Former des hauts fonctionnaires techniques comme des managers de l'action publique. L'"identité managériale", le corps des Ponts et Chaussées et son rapport à l'État. *Politix*, n. 79, p. 101-123, 2007/3.

GOODIN, Robert E.; MORAN, Michael; REIN, Martin (ed.). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford, New York: Oxford University Press, 2006.

GREMION, Pierre. *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*. Paris: Seuil, 1976.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. Political Science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, v. 44/5, p. 936-957, décembre 1996.

HASSENTEUFEL, Patrick; SUREL, Yves. Normalisation ou dilution de l'analyse des politiques publiques européennes? *Politique Européenne*, v. 4, n. 50, p. 200-227, 2015.

JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*. Paris: PUF, 1987.

KALUSZYNSKI, Martine; PAYRE, Renaud. *Savoirs de gouvernement. Circulation(s), traduction(s), réception (s)*. Paris: Economica, 2013.

LABORIER, Pascale; TROM, Dany (dir.). *Historicités de l'action publique*. Paris: PUF, 2003.

LAITIN, David D. Comparative Politics: the State of the Subdiscipline. In: KATZNELSON, Ira; MILNER, Helen V. *Political Science: state of the discipline*. W.W. Norton and Co, 2003.

LATOUCHE, Serge. *L'occidentalisation du monde. Essai sur la signification, la portée et les limites de l'uniformisation planétaire*. Paris: La Découverte, 2005[1989].

LAURENS, Sylvain. *Une politisation feutrée. Les hauts-fonctionnaires et l'immigration en France (1962-1981)*. Paris: Belin, 2009.

LEHMBRUCH, Gerhard; SCHMITTER, Philippe C. *Trends toward Corporatist Intermediation (Contemporary political sociology)*. Beverly Hill (Calif) and London: Sage Publications, 1979.

LINDBLOM, Charles. The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, v. 19, n. 2, p. 79-83, 1959. spring.

LINDBLOM, Charles. *The Policy Making Process*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1968.

LINDBLOM, Charles. Still Muddling not yet Through. *Public Administration Review*, v. 39, n. 6, p. 517-526, nov.-dec., 1979.

PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (ed.). *Handbook of Public Policy*. London: Thousand Oaks, Sage Publications, 2006.

PIERSON, Paul; SKOCPOL, Theda. Historical Institutionalism in Contemporary Political Science. In: KATZNELSON, Ira; MILNER, Helen V. *Political Science: state of the discipline*. W.W. Norton and Co., 2003. p. 693-721.

MERRIEN, François-Xavier. *L'Etat providence*. Paris: PUF/Que Sais-je?, 1997.

MERTON, Robert. *Social theory and social structure*. New York: The Free Press, 1968[1949].

MULLER, P. *Le paysan et le technocrate. Les lois d'orientation agricole de 1960-1962 et la modernisation de l'agriculture française 1945-1984*. Paris: L'Harmattan, 2015[1984].

MUSSELIN, Christine. Approche organisationnelle. p. 76-82. In: BOUSSAGUET, Laurie et al. (dir.). *Dictionnaire des politiques publiques*. 4^a édition. Paris: Sciences Po Les Presses, 2014.

PASSERON, Jean-Claude. *Le Raisonnement sociologique. L'espace non poppérien du raisonnement naturel*. Paris: Nathan, 1991.

RENARD, Didier. Intervention de l'Etat et genèse de la protection sociale en France (1880-1940). *Lien social et politiques – RIAC*, n. 33, printemps, p. 13-26, 1995.

REVEL, Jacques. Les sciences historiques. In: BERTHELOT, Jean-Michel (dir.). *Epistémologie des sciences sociales*. Paris: PUF (Quadrige), 2012[2001].

ROBERT, Cécile. La politique européenne de transparence (2005-2016): de la contestation à la consécration du lobbying. Une sociologie des mobilisations institutionnelles, professionnelles et militantes autour des groupes d'intérêt à l'échelle européenne. *Gouvernement et action publique*, v. 06-1, p. 9-32, jan.-mar. 2017.

ROSS, Davis. *The Origins of American Social Science*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

SABATIER, Paul A. Political Science and Public Policy. *PS Political Science and Politics*, v. 24, n. 2, p. 144-147, june 1991.

SALAS, Robert et al. *L'invention du chômage: histoire et transformations d'une catégorie en France des années 1890 aux années 1980*. Paris: PUF, 1986.

- SAUNIER, Pierre-Yves. Trajectoires, projets et ingénierie de la convergence et de la différence: les régimes circulatoires du domaine social, 1800-1940. *Genèses*, n. 71, p. 4-25, 2008.
- SCHMITTER, Philippe C. *Interest conflict and political change in Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1972.
- SCHMITTER, Philippe C. Still the Century of Corporatism? *The Review of Politics*, v. 36, n. 1, January 1974.
- SELZNICK, Philip. *TVA and the Grass Roots*. Berkeley: University of California Press, 1949.
- SIMON, Herbert A. *The science of the artificial*. Cambridge (Mass.): The MIT Press, 1969.
- SIMON, Herbert A. *Models of bounded rationality: empirically grounded economic reason*. Cambridge (Mass.): The MIT Press, 1997. v. 3.
- SKOCPOL, Theda. *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge (Mass.): Harvard University Press, 1992.
- SPIRE, Alexis. *Etrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France (1945-1975)*. Paris: Grasset, 2005.
- TILLY, Charles. *The Contentious French. Four Centuries of Popular Struggle*. Cambridge (Mass.): The Belknap Press of Harvard University Press, 1986.
- TISSOT, Sylvie. *L'Etat et les quartiers. Genèse d'une catégorie d'intervention publique*. Paris: Seuil, 2007.
- TOPALOV, Christian. *Naissance du chômeur 1880-1910*. Paris: Albin Michel, 1994.
- VIDAL, Dominique. Deux ou trois choses que le Brésil nous enseigne sur le politique. *Cahiers des Amériques latines*, v. 34, p. 79-88, 2000.
- WEBER, Max. *Essais sur la théorie de la science*. Paris: Agora, 1992[1904-1917].

BUROCRACIA, ORGANIZAÇÕES, POLÍTICAS PÚBLICAS E FORMALIZAÇÃO DO CONHECIMENTO⁴⁵

Daniel Benamouzig e Olivier Borraz

Introdução

Por quase duas décadas, a sociologia das organizações e a análise das políticas públicas têm atribuído um interesse cada vez maior às dimensões cognitivas da ação coletiva. Este capítulo se propõe a voltar sobre essa questão, colocando-a em perspectiva com o lugar inicialmente designado aos assuntos do conhecimento, nesses dois subcampos da Sociologia e da Ciência Política, para compreender melhor, em seguida, o alcance dessa evolução, do ponto de vista disciplinar e das relações, que estes assuntos estabelecem com objetos, os quais passam por uma evolução profunda.

Com efeito, durante muito tempo, privilegiando uma leitura a partir dos interesses dos atores, a sociologia das organizações, e depois a análise das políticas públicas, diretamente inspirada por essa última na França, abandonaram os conhecimentos e as dimensões cognitivas da ação. Certamente, foi possível encontrar vestígios dessas noções na oposição fundadora proposta por essas disciplinas entre as cúpulas do Estado e as grandes organizações, cuja ação se baseava em formas de conhecimentos formais ou teóricos, muitas vezes de natureza científica, técnica ou jurídica; e os serviços locais ou executivos, detentores de conhecimentos de natureza mais prática ou empírica. Mas os autores preferiram primeiro insistir na inversão das relações de poder que observavam entre o topo e o fundo das organizações burocráticas; ou na diferença entre os grandes projetos de reforma que as políticas públicas levavam consigo e sua implementação local. Seu objetivo é enfatizar o peso das regulamentações informais e, conseqüentemente, a necessidade de ir além de uma visão puramente formal das organizações e das políticas públicas, incorporadas pelas então dominantes Ciências Administrativas; mas também a necessidade de apreender o Estado de baixo para cima (*bottom-up*) para superar as análises marxistas, muito autoritárias e opressoras, do planejamento.

⁴⁵ Tradução do original em francês *savoir*, N.D.T.

A virada cognitiva ocorrida nos anos 2000, que deu origem ao que alguns chamam de “segundo fôlego” da análise de políticas públicas (REVUE FRANÇAISE DE SCIENCES POLITIQUES, 2000; HASSENTEUFEL; SMITH, 2002), destaca a importância do conhecimento, ideias e discurso para explicar a produção e os efeitos das políticas. Essa evolução na análise das políticas públicas “à la française” é inseparável de evoluções similares na sociologia das organizações, que reconsidera, ao mesmo tempo, o lugar do conhecimento nos fenômenos organizados. São essas evoluções que gostaríamos de explorar neste capítulo, uma vez que, ao mesmo tempo, ilustram a progressão mais profunda na governança das sociedades contemporâneas.

Mais precisamente, defenderemos a hipótese de que são os desenvolvimentos das disciplinas e as transformações nas organizações que, gradualmente, têm levado a esse reconhecimento do papel do conhecimento.

Os primeiros estudos sobre a sociologia das organizações e a análise das políticas públicas foram de fato realizados em um contexto ainda marcado pela importância e pelo valor de um tipo de organização “moderna” com um enfoque racional, burocrático, centralizado e mantendo vínculos formalizados com outras organizações. Essas organizações mobilizaram frequentemente conhecimentos formalizados, que estavam ligados à organização científica do trabalho tayloriano ou à aplicação às organizações civis de métodos matemáticos de otimização e de investigação operacional, frequentemente desenvolvidos no contexto militar da Segunda Guerra Mundial e depois da Guerra Fria. Os trabalhos de sociologia insistiam, então, no defasamento entre as visões dominantes levadas pelas cúpulas das organizações, eventualmente equipadas com conhecimentos científicos, e uma realidade prática bem diferente observada a partir do campo. Observada com frequência, essa oposição levava os sociólogos a privilegiar, por princípio, os conhecimentos práticos em detrimento dos teóricos, suspeitos de serem demasiado abstratos e gerais para dar conta com justeza do comportamento dos atores e das dinâmicas organizacionais. Em contrapartida, os conhecimentos práticos davam acesso aos comportamentos, justificando o papel social e político do sociólogo, só em posição de poder analisar corretamente o funcionamento efetivo das organizações e a aplicação das políticas, tendo em conta os conhecimentos locais e as situações concretas de trabalho e de interação.

No entanto, a partir da década de 1980, transformações baseadas em novas formas de conhecimento começaram a ocorrer nas organizações. Quer se trate, na esfera pública, das reformas conducentes à criação de agências, dos movimentos de descentralização e de desconcentração, de diversas formas de delegação ou de privatização, do desenvolvimento da avaliação e da introdução de instrumentos de racionalização ou de governo; ou, na esfera comercial, do desenvolvimento da subcontratação, dos sucessos da empresa de redes, dos movimentos de concentração em certos setores, e da amplitude das cadeias interdependentes em que evoluem as empresas; todas essas evoluções mobilizam os conhecimentos, por vezes formalizados, solicitados pelos atores para fins do controle e supervisão, da coordenação

e normalização, do incentivo e da motivação. Conhecimentos que não podem mais ser simplesmente descartados em nome da alegada ineficácia, dado que muitas vezes é uma questão, precisamente, para os portadores dessas abordagens reconhecer a importância das formas de conhecimento dos atores de campo, a fim de projetar formas de organização flexíveis, mais autônomas e, portanto, mais eficazes.

A sociologia das organizações e a análise das políticas públicas interessaram-se então pelo lugar específico dos conhecimentos científicos, econômicos e gerenciais nesses novos modos de regulação. Esse reconhecimento se nutriu da contribuição das correntes de pesquisa em sociologia, favorecendo as dimensões cognitivas ou a produção de conhecimento. Tudo isso levou à reavaliação de certos conceitos fundadores no estudo das organizações e da ação pública, como os da burocracia ou do poder. Longe de colocar regras impessoais, tradicionalmente características das burocracias, contra os conhecimentos práticos, que deveriam garantir o funcionamento efetivo das organizações, esses estudos ressaltaram que a produção ou uso dos conhecimentos para fins de controle, coordenação ou incentivo mobilizava, induzia ou exigia processos burocráticos. Embora a posse de conhecimentos empíricos, vitais para a organização, garantisse os níveis médios ou inferiores das fontes de poder e do contrapoder em face das cúpulas, a produção e a difusão de conhecimentos para fins de controle, de coordenação ou de incentivo reforçam o poder dos níveis superiores ou mesmo externos, dos conhecimentos de gestão ou das normas que impactam o comportamento dos atores. Isso não significa que esse último seria privado de margem de manobra e interpretação, ou mesmo de poder nas organizações. Mas onde as abordagens tradicionais se opuseram ao conhecimento teórico e prático para favorecer esse último, novos estudos estão mais interessados na sua articulação e nos efeitos práticos do conhecimento formal, indicadores ou padrões sobre as organizações e sobre os comportamentos individuais ou coletivos que ali ocorrem. Essa nova consideração dos saberes conduz a um duplo deslocamento: ao passo que a referência aos conhecimentos permitia compreender como as formas burocráticas eram, na prática, mais informais e abertas do que o previsto pelas leituras demasiado formalistas, a extensão contemporânea de conhecimentos formalizados exige novas análises dos fenômenos burocráticos, podendo mesmo reabilitar o alcance descritivo e analítico dessa noção clássica, fundadora do estudo das dinâmicas organizadas e das políticas públicas.

1. O lugar dos conhecimentos nos trabalhos clássicos de sociologia das organizações e nas primeiras análises das políticas públicas

A sociologia das organizações nem sempre prestou igual atenção aos conhecimentos, sejam eles de natureza científica, técnica ou jurídica, ou mais

informalmente mobilizados no curso da ação. Os fundadores franceses da sociologia das organizações se interessaram muito cedo por organizações que produzem, difundem ou manipulam conhecimentos, tais como hospitais ou universidades, sem que o lugar desses saberes fosse objeto de qualquer análise particular. Deliberadamente, tratava-se de estudar essas organizações como qualquer outra organização administrativa ou industrial, desconfiando dos discursos de atores alegando especificidades de sua área em virtude de seus próprios conhecimentos. Como evidência, esses estudos mostraram que tais organizações foram caracterizadas por formas de regulação e disfunção comparáveis às observadas em outras organizações, cuja razão de ser não se baseava no controle de conhecimentos específicos.

A questão dos conhecimentos não está, portanto, no centro dos primeiros trabalhos de sociologia das organizações na França. Quando os conhecimentos são evocados, são como categorias de compreensão, informações e recursos cognitivos que possibilitam analisar estratégias individuais, relações entre atores e a regulação de sistemas de ação. Esses conhecimentos apresentam-se, então, por meio de uma oposição recorrente entre conhecimentos teóricos ou formais, por um lado, e práticos ou empíricos, por outro.

1.1 Conhecimentos teóricos vs. conhecimentos práticos

Os conhecimentos teóricos estão incorporados nas regras, procedimentos e instrumentos de formalização característicos das organizações burocráticas. As regras e os procedimentos, muitas vezes derivados do Direito, fornecem conhecimentos abstratos e gerais sobre o comportamento dos atores ou dos grupos sociais sobre os quais pretendem atuar. A sua impessoalidade, segundo Weber, é a garantia da sua neutralidade. Quanto aos instrumentos de racionalização, sejam eles ergonômicos, contábeis ou de gestão, eles utilizam conhecimentos de disciplinas como Ciência da Computação, Biologia, Ciências da Engenharia ou Economia. Muitas vezes associados aos esforços de Frederick Taylor e, mais tarde, Henri Fayol, de chegar a uma “direção científica das empresas”, eles marcam profundamente o século 20 tanto pela sua ampla difusão, como pelas críticas que suscitam. Regras, procedimentos e instrumentos como categorias de compreensão têm significado; mas um significado que permanece abstrato e geral.

Esses conhecimentos teóricos são contrastados com os práticos, empíricos e de campo mantidos pelos agentes implementadores e gestores intermédios. Podem tratar-se de habilidades manuais, de conhecimentos, fruto de uma experiência ou de uma aprendizagem, de interpretações locais das regras e procedimentos etc. Um dos aportes da sociologia das organizações foi o de pôr em evidência não só a existência desses conhecimentos práticos, mas de destacar a sua necessidade e a sua racionalidade (GOULDNER, 1954). Uma necessidade para organização, no sentido de que esse conhecimento é indispensável para a implementação das regras,

procedimentos e instrumentos, gerais e abstratos, promovidos pela hierarquia, para ajustá-los ou adaptá-los às circunstâncias locais, bem como às restrições que pesam sobre os atores responsáveis pela sua implementação (GRÉMION, 1976; WORMS, 1966). Esse é um resultado que encontramos na análise da implementação de políticas públicas (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973; DUPUY; THOENIG, 1983). Sem esses conhecimentos empíricos, as regras e os procedimentos conduziriam rapidamente a um bloqueio; tais conhecimentos proporcionam-lhes assim uma flexibilidade, que contribui para a sua eficácia. Isso também é necessário para os atores, porque esse conhecimento prático é um recurso cognitivo que lhes permite fazer sentido da sua situação e ajustar o seu comportamento em conformidade (DAFT; Weick, 1984). Mas a posse e o uso desse conhecimento prático é também racional, na medida em que permite aos atores que operam num mundo impessoal e centralizado ganharem espaço de manobra e liberdade (SELZNICK, 1949). Longe de serem meros executores, os atores darão sentido à sua atividade, negociarão sua participação e, assim, motivarão seu compromisso. Ao tornarem-se especialistas na sua área, ganharão autonomia (*ibid.*).

Em *L'acteur et le système*, Michel Crozier e Erhard Friedberg identificam quatro áreas principais de incerteza em uma organização. Em uma análise mais aprofundada, três delas estão explicitamente relacionadas com os conhecimentos. De fato, seja o domínio de uma determinada habilidade, as relações entre uma organização e seus ambientes, ou o domínio da comunicação e da informação (CROZIER; FRIEDBERG, 1977, p. 83), todos se referem a questões de conhecimento. Assim, o “especialista” tem “o *know-how*, o conhecimento, a experiência do contexto que lhe permite resolver certos problemas cruciais para a organização” (CROZIER; FRIEDBERG, 1977, p. 84). No que diz respeito às relações que uma organização mantém com seu ambiente, o “*marginal-séant*” é aquele que serve como “intermediário e intérprete” entre os diferentes sistemas de ação e, como tal, retira o poder em relação a seus interlocutores (CROZIER; FRIEDBERG, 1977, 86). Finalmente, os atores que controlam os fluxos de comunicação e informação nas organizações são capazes de filtrar, mas também de influenciar, o conteúdo do que circula. Em suma, na sociologia das organizações, os conhecimentos são primeiramente associados a áreas de incerteza que proporcionam aos atores recursos para negociar sua autonomia e participação. Nesses trabalhos, os únicos conhecimentos que interessam são os que dizem respeito à informalidade. Contribuem para um “relaxamento” estratégico dos espaços formalizados e burocráticos, mas permanecem inacessíveis aos tomadores de decisão.

No entanto, essa informalidade não é sinônimo de invisibilidade. De fato, parte dos conhecimentos assim produzidos pode ser amplamente compartilhada. Assim, a “ordem local” de Erhard Friedberg (1993) é caracterizada pelos conhecimentos partilhados entre os diferentes atores de um sistema. Cada ordem local carrega suas próprias formas de conhecimentos; simplesmente essas não têm a intenção de serem generalizadas. Os estudos comparativos dos serviços hospitalares,

em particular, permitiram assim ilustrar a capacidade de cada sistema para produzir as suas próprias formas de conhecimento (KUTY, 1975; BINST, 1990; VASSY, 1999). A sua utilidade, mesmo a sua legitimidade, depende da ordem local que as produz. Certamente, alguns desses conhecimentos têm um âmbito geral, em particular os conhecimentos médicos. Mas os trabalhos sobre o hospital também realçaram as muitas outras formas de conhecimento produzidas localmente entre os diferentes atores, incluindo em alguns casos pacientes, seja em torno de certas doenças ou seus tratamentos.

É porque constituem fenômenos políticos que estas ordens são contingentes, no sentido radical da palavra. Foram construídas por homens com os recursos cognitivos, relacionais e materiais proporcionados por suas situações e, portanto, são dependentes das grandes regulamentações sociais que caracterizam e estruturam a sociedade em um determinado momento. Mas também ultrapassam constantemente os recursos e os limites impostos por estas regulamentações. Porque, através delas, os homens podem também descobrir e experimentar novos recursos e novas maneiras de jogar o jogo da sua cooperação conflitual, desenvolvendo assim novas capacidades e uma nova estruturação do contexto, fundamento da sua especificidade irreduzível e fonte de inovação no conjunto social. (FRIEDBERG, 1993, p. 178).

1.2 Cegueiras organizacionais

As análises de Michel Crozier, Erhard Friedberg, François Dupuy e Jean-Claude Thoenig insistem no fato de que o conhecimento prático ou local não circula. Nos sistemas burocráticos, não há incentivo para que os atores, especialmente os que estão embaixo ou no meio da hierarquia, comuniquem o conhecimento que possuem. Porque “a rigidez com que se define o conteúdo das tarefas, as relações entre as tarefas e a rede de relações humanas necessárias à sua realização dificultam a comunicação dos grupos entre si e com o ambiente” (CROZIER, 1963, p. 238). Num sistema burocrático, “informação é poder, e às vezes, por um breve momento, o instrumento essencial do poder” (CROZIER, 1970, p. 67). No entanto, os trabalhos de Erhard Friedberg tornam possível ir mais longe, uma vez que a sua análise das ordens locais sugere que os conhecimentos locais não se destinam necessariamente a circular, simplesmente porque são contingentes e não fariam necessariamente sentido num outro contexto. Em outras palavras, são de alcance limitado. Isso também é evidente no trabalho de François Dupuy e Jean-Claude Thoenig sobre a implementação de políticas públicas, que também destaca a natureza contingente dos acordos alcançados sobre a interpretação das regras.

Essa falta de circulação tem como consequência um desconhecimento, por parte da alta administração, acerca do que se passa nos níveis inferiores. Com efeito,

as elites não têm um conhecimento verdadeiro do comportamento real dos agentes executores, das decisões que são tomadas em diferentes níveis, das ligações que a organização mantém com o seu ambiente, da forma como as políticas públicas estão sujeitas a adaptações locais. Toda a análise das disfunções burocráticas, de Robert Merton (1940) a M. Crozier, Philip Selznick (1949) e Alvin Gouldner (1954), baseia-se neste fato empiricamente estabelecido: as elites não têm a informação que lhes permita formar uma representação precisa do que acontece ao nível dos agentes de execução e das hierarquias intermédias. Devem basear-se exclusivamente nas regras e procedimentos existentes para interpretar os vazios e, por conseguinte, produzir novas regras e procedimentos que visem reduzi-los – com o efeito paradoxal de os aumentar, de acordo com a teoria dos círculos viciosos. As regras formais são, portanto, produzidas em completa ignorância dos fatos, com base no conhecimento teórico desconectado de qualquer realidade empírica.

M. Crozier traça essa situação desde o século 19 e a oposição entre “o mundo das ideias onde o pensamento podia circular livremente sem ter em conta os meios que não podia apreender e o mundo da ação que permaneceu no domínio do empirismo e do compromisso e que, como consequência, ficou afetado por um preconceito desfavorável” (CROZIER, 1970, p. 109). E, então, atribuiu sua persistência na França ao papel dos grandes organismos e do sistema de formação da elite, que eram fontes de um conservadorismo profundo em termos de ideias – mas também no plano social.

Por conseguinte, a sociologia das organizações se concentrará nas tentativas de introduzir ferramentas e métodos para facilitar a comunicação dentro das organizações, melhorar a qualidade e a confiabilidade da informação, introduzir mais transparência ou fortalecer a padronização; tentativas sucessivas têm sido feitas desde a década de 1960, com a ajuda de sociólogos. Em *La société bloquée*, Michel Crozier utiliza o caso da tecnologia da informação como exemplo de uma ferramenta moderna concebida para melhorar a comunicação nas organizações. O autor denuncia a ingenuidade que acompanha a introdução dessas ferramentas, que deveriam trazer transparência e aponta que:

“é um profundo erro acreditar que se trata apenas de uma questão técnica. Uma organização só pode utilizar as extraordinárias potencialidades destas técnicas se tiver sido capaz de eliminar as barreiras que impedem os grupos e as camadas hierárquicas e funcionais de se comunicarem de boa-fé (CROZIER, 1970, p. 105).”

Michel Crozier também insiste no fato de que a introdução dessas ferramentas contribui para aumentar o volume de “informações falsas” que circulam: em outras palavras, para proteger o conhecimento que possuem e que é essencial à sua autonomia, os atores são às vezes levados a mentir ou manipular dados. Nessas condições, mesmo quando as elites possuem informações de baixo para cima, elas

tendem a reforçar suas crenças, pois essas informações são produzidas de forma a atender às expectativas de seus patrocinadores e não a refletir as situações reais.

Da mesma forma, se Michel Crozier estava inicialmente interessado na “nova forma de racionalidade” que surgiu nos anos 1960 com o advento de novas disciplinas nos Estados Unidos (pesquisa operacional, teoria dos jogos, econometria, cibernética, teoria dos sistemas) e lamentou a recusa das elites francesas a se apropriarem da mesma, a sociologia das organizações iria então insistir nos limites dessa nova forma, quando ela servia para centralizar ou racionalizar projetos: esses incluem a PPBS nos EUA e a RCB na França (THOENIG, 1973; SPENLEHAUER, 1998). Os trabalhos mostrarão, principalmente, a incapacidade desses instrumentos, na sua preocupação de dominar a complexidade, de integrar novas informações provenientes do ambiente, por falta de conhecimentos das práticas reais. À semelhança das burocracias tradicionais, as organizações que utilizam essas ferramentas continuam a ser incapazes de aprender. Os fracassos dessas ferramentas devem-se também à sua dependência de modelos de racionalidade econômica, cujas limitações Herbert Simon terá mostrado pela primeira vez. Com sua teoria da “racionalidade limitada”, Herbert Simon enfatiza a importância de formas de conhecimento contextualizadas (MARCH; SIMON, 1958). Em outras palavras, longe de uma concepção de que o ator tenha todas as informações necessárias para a tomada de decisões, mostra que os atores buscam primeiro a solução mais satisfatória de acordo com os elementos à sua disposição, os recursos limitados que possuem e as limitações que pesam sobre eles.

É nesse contexto que surge o interesse pelas políticas públicas na França, o qual rapidamente se concentrará na implementação dessas políticas, a fim de destacar a completa brecha entre os programas desenhados pelos ministérios e os efeitos produzidos localmente. François Dupuy e Jean-Claude Thoenig (1983), por exemplo, descreverão políticas que têm o efeito paradoxal de incentivar a fraude, na ausência de uma boa compreensão dos mecanismos regulatórios que caracterizam um determinado setor; ou a capacidade dos serviços do governo local de adaptar a lei aos muitos casos específicos que se apresentam, em total opacidade para os níveis superiores. Em outras palavras, a análise de políticas públicas também enfatiza a desconexão dos conhecimentos teóricos que alimentam os programas centrais dos conhecimentos empíricos que alimentam a sua implementação local.

2. A formalização dos conhecimentos nas organizações

Desde a década de 1980, as Ciências Sociais ampliaram seu foco nos conhecimentos, reavaliando seu papel na ação organizada. Esse interesse conduziu a uma preocupação empírica e teórica em uma variedade de conhecimentos, que vão desde as representações individuais e crenças dos atores, até as formas de conhecimento científico oficializado.

2.1 Uma consideração mais explícita dos conhecimentos

No cenário sociológico francês, vários movimentos têm exercido uma influência particular sobre a sociologia das organizações e a análise das políticas públicas, incentivando-as a levar em conta as questões do conhecimento.

Em primeiro lugar, o interesse pelas estratégias dos atores autônomos permitiu que a análise estratégica abraçasse as evoluções concomitantes do individualismo metodológico, mais orientado para levar em conta os saberes, crenças e conhecimentos associados à ação, decisão ou compreensão, no âmbito do que Raymond Boudon tem chamado de “sociologia cognitiva”, baseada na consideração das “boas razões” dos atores (BOUDON, 1986). Referindo-se ao conceito, já clássico, de racionalidade limitada, Erhard Friedberg destaca as aproximações em curso:

É necessário seguir cada tomador de decisão (ou se preferimos cada ator) em sua situação para reconstruir a lógica de sua decisão, para entender como as opções lhes foram apresentadas e assim encontrar as “boas razões” por trás das decisões aparentemente irracionais (FRIEDBERG, 1993, p. 56).

A aproximação com a sociologia cognitiva de Raymond Boudon e os seguidores do individualismo metodológico temperado, usando outros motivos explicativos que não o interesse exclusivo dos utilitaristas, é particularmente mobilizada na análise das políticas públicas. Desde a década de 1980, Jean-Gustave Padioleau (1984) tem enfatizado a natureza cognitiva dos processos de colocar problemas públicos na agenda. Seguiram-se, alguns anos mais tarde, Bruno Jobert e Pierre Muller, que, com o seu conceito de quadro de referência,⁴⁶ procuraram destacar a importância das representações na orientação das políticas públicas (JOBERT; MULLER, 1987). Com base na dupla inspiração da análise estratégica e da sociologia cognitiva, Henri Bergeron (BERGERON, 1999) mostra como as políticas de combate à toxicodependência experimentam uma evolução decisiva quando as teorias psicanalíticas são minadas por novos conceitos, relacionados com o controle dos riscos e a saúde pública. Não sem ligação com os trabalhos de autores neoinstitucionalistas americanos, especialmente Water Powell e Paul Dimaggio, a importância das ideias, e sobretudo das ideias econômicas, também é mobilizada para dar conta das transformações da ação pública. Essa orientação também se beneficia da mudança cognitiva na análise de políticas públicas, que enfatiza a importância das ideias e paradigmas da ação pública (HALL, 1993; MULLER, 2000). Em termos mais gerais, trata-se de compreender como o conhecimento, particularmente o econômico, está associado às dinâmicas institucionais e trabalhado por meio de ações estratégicas de várias categorias de atores, acadêmicos, administrativos, comerciais ou profissionais (HALL, 1989; JOBERT, 1994; BENAMOUZIG, 2005).

⁴⁶ Tradução do termo original em francês “référentiel” (N.D.T.).

O renovado interesse pelo conhecimento está também associado à revitalização da sociologia da ciência, para a qual contribuem investigadores do *Centre de Sociologie de l'innovation* (CSI) da *École des Mines*, liderado por Michel Callon e Bruno Latour. As abordagens sociológicas são construídas em torno de concepções compartilhadas da ação e da sua relação com o conhecimento. Na sociologia da tradução, bem como na análise estratégica e análise de políticas públicas, os atores implementam estratégias locais inspiradas em interesses que se estendem à esfera do conhecimento. No entanto, em ambos os casos, a relação com o conhecimento permanece tácita e frustrada: ao contrário da sociologia cognitiva de Raymond Boudon, que entra no mundo das crenças, da ideologia e dos sistemas de razões, essas correntes destacam, sobretudo, as dimensões “concretas” da ação e sua possível relação com o conhecimento. Eles preferem insistir nos interesses ou na materialidade das redes sociotécnicas parcialmente não humanas, em vez de no conhecimento abstrato, sempre desconfiados de um formalismo ou cognitivismo abstrato, alheios aos regimes práticos da ação concreta “em construção”. Não sem um toque de provocação, Bruno Latour propôs mesmo, como “a sétima regra do método”, uma “moratória sobre as explicações cognitivas da ciência e da tecnologia” (LATOUR, 1989, p. 596). Essa preocupação frustrada pelo conhecimento, cuja importância deve ser destacada e cuja especificidade cognitiva deve ser negada, incentiva a aproximação entre uma sociologia “concreta” das organizações e a sociologia da inovação, inspirada pelo pragmatismo e pela etnometodologia. Essas conexões estimulam a pesquisa empírica sobre organizações com alto conteúdo cognitivo, o que, por sua vez, leva a um interesse no conteúdo do conhecimento. É o que mostram as pesquisas de Patrick Castel sobre os centros de oncologia, numa veia organizacional, e depois sobre a produção de quadros de referência médicos, com uma maior atenção aos conhecimentos manipulados pelos oncologistas. É o que mostram também as nossas pesquisas sobre as agências de perícia sanitária, cujas formas de organização se articulam com os conteúdos formalizados da experiência científica (BENAMOUZIG; BESANÇON, 2005; BORRAZ, 2008). Na sociologia da ação pública, essa aproximação conduzirá inicialmente a um interesse na importância do conhecimento no “campo técnico” exercido por certos organismos de engenharia no setor do ambiente (LASCOUTES, 1994) e, mais recentemente, por formas de instrumentação na sua capacidade de articular normas e conhecimentos (LASCOUTES; LE GALÈS, 2005).

Em suma, as aproximações da análise estratégica e da sociologia da ação pública com a sociologia cognitiva de Raymond Boudon, um neo-institucionalismo atento às ideias e ao movimento dos *sciences studies* (estudos das ciências), conduzem a reconsiderar o lugar do conhecimento, que se torna objeto de interesse sociológico por si só, mesmo que isso signifique ir além do único registro da ação concreta.

2.2 A formalização organizada do conhecimento

O interesse pelo conhecimento surge também em um momento de profundas mudanças nas próprias organizações, tanto no âmbito da ação pública, como nas empresas, no mundo acadêmico ou nos espaços e redes que estão se desenvolvendo de forma mais ou menos formal entre as esferas pública e privada. Duas tendências, dessa vez mais empíricas do que estritamente sociológicas, combinam seus efeitos em um contexto marcado pela globalização, ou seja, por uma maior circulação internacional de recursos, informações, atores, mas também formas de organização, teorias sociológicas e os próprios sociólogos (GIDDENS, 1999).

Uma primeira tendência é o surgimento de novas formas de governança nas empresas, nas administrações e nas organizações internacionais ou transnacionais. Enquanto a sociologia das organizações propôs uma crítica aos modos diretos de poder hierárquico, burocrático ou formalizado, as novas formas de poder associadas à governança são caracterizadas por um exercício mais indireto e, em princípio, mais discreto do poder, exercido voluntariamente a distância, deixando os atores com um grau de autonomia. Nesse contexto, o papel da informação e do conhecimento à disposição dos atores continua a ser crucial, mas está mudando: a informação, os saberes e conhecimentos locais já não são apenas recursos estratégicos para o exercício informal do poder local, ou mesmo um contrapoder orientado para a situação contra o exercício hierárquico e formal de um poder mais tradicional. A governança das organizações está adquirindo novos conhecimentos, particularmente gerenciais e econômicos, que atribuem maior autonomia aos atores, permanecendo atenta a possíveis “assimetrias da informação” entre níveis hierárquicos, entre “principais” e “agentes”, entre diretores e executores. A administração da informação, o conhecimento das representações e a revelação das preferências dos atores, os saberes ou conhecimentos locais continuam sendo uma ferramenta estratégica, cujo papel está evoluindo: permite aos diretores identificar, controlar e, se necessário, orientar jogos estratégicos locais que possam se desenvolver “à distância”, para que os atores reconhecidos em sua autonomia contribuam para a condução da ação decidida em outro lugar (POWER, 1997). Ao mesmo tempo em que se multiplicam as formas de organização que separam mais explicitamente as funções de direção e de execução, e que se desenvolvem organizações orientadas para “projetos”, tanto nas empresas, como nas administrações, desenvolvem-se numerosos instrumentos de formalização da informação, dos conhecimentos ou de dados e indicadores destinados a exercer novas formas de tutela, de controle, longe de serem tão “distantes” como pretendem (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 1999). Esses desenvolvimentos oferecem novos campos de pesquisa para compreender a dinâmica do poder nas organizações, a relação entre as decisões formais e as ações locais ou periféricas. Na prática, os conhecimentos ocupam um lugar central.

Essa primeira tendência é baseada em uma segunda, que vê o desenvolvimento de novos tipos de formalização de conhecimento e informação, na forma

de normas, protocolos e dados baseados em evidências, utilizando métodos rigorosamente formatados. Todo um “mundo de padrões” (BRUNSSON; JACOBSSON, 1997) mobiliza conhecimento sofisticado, abstrato e geral em escalas transnacionais ou mais locais. Os instrumentos de quantificação, avaliação e modelização contribuem para a extensão das formas globais de conhecimento (PORTER, 1996). Esse conhecimento alimenta os processos de produção de regras, normas e procedimentos, cuja legitimidade deriva da sua natureza *evidence-based* (baseada em evidências – NDT). Longe de ser informal, esse conhecimento é cada vez mais formalizado. Sua produção e disseminação estão baseadas no trabalho de muitas organizações especializadas. A multiplicação de agências e redes internacionais especializadas permite compreender empiricamente a sua dinâmica (TURCHETTI; HERRAN; BODIA, 2012). Longe de ser uma questão de relações interpessoais ou redes abertas à plasticidade relativa, à informalidade dos jogos interpessoais, a produção, difusão e uso de novos conhecimentos fazem parte das organizações procedurais, cuja reputação elas estabelecem (CARPENTER, 2014). Voltando à sua importância, Arthur Stinchcombe ressalta a importância das operações sociais e cognitivas, por meio das quais as “formalidades” são incorporadas nas relações práticas e informais que existem nas organizações. O sociólogo enfatiza as propriedades dessas “formalidades”, cuja efetividade prática reside em sua “adequação cognitiva” (*cognitive adequacy*) “comunicabilidade” e na possibilidade de fazê-las progredir segundo “trajetórias de melhoria” (STINCHCOMBE, 2001). Esse movimento de “*protocolization*” (HOOD, 2010) proporciona às organizações responsáveis pela produção e disseminação do conhecimento um formalismo sem precedentes, de natureza claramente burocrática. Esses estudos nos convidam não só a considerar o trabalho social realizado para produzir, difundir e mobilizar esse conhecimento, mas também a insistir em seu caráter formal e nos efeitos dessa formalização sobre a ação organizada. Eles favorecem as conexões com uma “nova sociologia política da ciência”, que destaca a importância da dinâmica institucional, organizacional e cognitiva que combina sociologia política, sociologia organizacional e *sciences studies* e que não negligencia as questões de poder que envolvem a produção de conhecimento em campos tão sensíveis como a saúde ou o ambiente (FRICKEL; MOORE, 2005).

Além das observações transversais, o trabalho empírico ilustra as novas relações entre conhecimento, burocracias, organizações e regulação. Eles mostram como a produção e o uso do conhecimento promovem a criação de organizações formalizadas, ou mesmo de verdadeiras burocracias de conhecimento. Essas tendências surgem, por exemplo, na evolução das agências especializadas em saúde (BESANÇON; BENAMOUZIG, 2005). Cientificamente mais bem equipadas do que as direções centrais dos ministérios, essas novas formas administrativas incorporam a preocupação pela administração “a distância”, receptiva e respeitosa da autonomia dos atores. Ao longo do tempo e ao longo das crises, essas agências constituíram um novo conjunto burocrático, redobrando o primeiro da sua excelência técnica e científica. Conjugada com a exigência de transparência, a preocupação de se basear

em conhecimentos comprovados exige um elevado nível de formalização dos procedimentos de perícia, constantemente reforçadas e repercutidas nas relações que mantêm com as tutelas e com os mundos sociais e profissionais com os quais integram. Ao produzir e disseminar o conhecimento formalizado, essas organizações com alta densidade científica criaram novas burocracias técnicas. Este trabalho junta-se a outros sobre as agências reguladoras europeias (MAJONE, 1997) e francesas (FRANÇA; VAUCHEZ, 2017), que também destacam a importância do conhecimento, tanto científico quanto jurídico, no seu processo de formação e a forma como esse exerce a sua influência através de redes e instrumentos de normalização que fazem parte da lógica burocrática.

Em outros tipos de organizações, trabalhos recentes mostram que a produção e disseminação de indicadores de gestão reforçam a “prevalência” e o endurecimento das regras formais nas organizações (BOUSSARD, 2001; POWER, 1997). Esse é particularmente o caso no mundo hospitalar, que há muito vem sendo estudado pela sociologia das organizações. Onde estudos mais antigos se baseavam principalmente nos jogos de atores locais, geralmente diferenciados, os estudos mais recentes observam como a generalização de indicadores de qualidade induz à integração burocrática de fontes de poder anteriormente distintas e até conflitantes no meio hospitalar (BENAMOUZIG; ROBELET, 2014; BERTILLOT, 2014; BEAUSSIER *et al.*, 2016). No entanto, a disseminação do conhecimento formalizado permanece inseparável dos jogos estratégicos. Patrick Castel e Ivanne Merle mostram como a produção de quadros de referências médicas é objeto de apropriações diferenciadas por parte dos profissionais, que podem captar e não sofrer os efeitos (CASTEL; MERLE, 2002). Nos hospitais, o conhecimento gerencial é objeto de interesses estratégicos por parte de atores transversais, ou mesmo profissionais, como parte de suas relações estratégicas com outros segmentos da profissão (BENAMOUZIG; PIERRU, 2012). Nas empresas, a adoção de padrões e ferramentas de gestão é uma oportunidade de “apropriação pragmática” que leva a fenômenos de aprendizagem ou a uma inversão das relações de poder, formalização que permite o surgimento de novas formas de regulação (SEGRESTIN, 2004). Na ação pública, a integração dos processos de avaliação na produção das políticas públicas ajuda a alimentá-las de conhecimentos que participarão tanto na sua efetividade quanto na sua eficácia (DURAN, 1999). Todo um conjunto de políticas baseia-se agora em instrumentos que condensam diferentes formas de conhecimento para governar a conduta dos consumidores e das empresas, contribuindo assim para uma renovação da ação do Estado (DUBUISSON-QUELLIER, 2016). Embora o uso de indicadores de desempenho seja uma fonte de tensões recorrentes entre “saber e poder” (BEZES; CHIAPELLO; DESMAREZ, 2016), como ilustrado, por exemplo, pelas políticas no setor da polícia (PURENNE; AUST, 2010) ou políticas do ensino superior (CHATELAIN-PONROY *et al.*, 2013). Finalmente, no campo da saúde ocupacional, os trabalhos de Jean-Noël Jouzel (2012) revelam situações em que a burocratização contribui não apenas para a produção de conhecimentos, mas também para a ignorância: enquanto resulta de inúmeras

negociações, o desenvolvimento de instrumentos e a definição de protocolos produzem dados sobre certos tipos de exposição, mascarando outros efeitos (FRICKEL; VINCENT, 2007). Nesse último exemplo, os processos de formalização burocrática dos protocolos produzem simultaneamente visibilidade e invisibilidade social.

Conclusão

De um período para outro, o contraste entre os quadros analíticos e as realidades empíricas estudadas é impressionante. Onde a sociologia clássica das organizações estava inclinada a estudar organizações formais e integradas, possivelmente hierárquicas e burocráticas – das quais as agências americanas nos anos 1940 ou os Cheques Postais nos anos 1960 eram excelentes representantes – a nova sociologia das organizações está lutando com organizações instáveis, separando voluntariamente os níveis de decisão e execução, sendo objeto de redistribuições organizacionais e terceirização de algumas de suas funções, enquanto se estruturam nas redes. Onde a sociologia clássica das organizações se distinguiu prontamente de um racionalismo abstrato – reivindicado pelas organizações “modernas” da época –, ao enfatizar a importância dos jogos dos atores locais e seus conhecimentos incomunicáveis, a nova sociologia das organizações analisa formas mais flexíveis que implementam localmente modos de restrição, controle, influência, avaliação ou motivação baseados no uso excessivo e disseminação de informações e conhecimentos padronizados, protocolos, dados ou indicadores de todos os tipos. Onde o poder real nas organizações estava anteriormente localizado no controle disperso de incertezas e jogos estratégicos, em oposição à impotência ritual de um poder hierárquico formal preso em um círculo burocrático vicioso sem qualquer conexão com a realidade, a nova sociologia das organizações coloca o poder no controle do conhecimento formal, a partir do qual as estratégias locais são definidas.

O contraste é igualmente impressionante na análise de políticas públicas. Embora os autores tenham inicialmente insistido em formas de flexibilização da regra para considerar as condições locais de implementação, o trabalho atual coloca muito mais ênfase nos múltiplos instrumentos que equipam a ação dos representantes do Estado e nas formas de rigidez a que esses podem conduzir. Uma leitura que privilegia primeiro os interesses dos atores substitui gradualmente, às vezes radicalmente, uma leitura que destaca as ferramentas do conhecimento e as formas do saber, em sua capacidade não apenas de medir, mas também de determinar os comportamentos. Certamente, essas ferramentas e instrumentos estão sujeitos a apropriações diferenciadas e sempre produzem efeitos imprevistos. No entanto, contribuem para a formalização da ação pública, que é inseparável do aumento do uso de diferentes formas de conhecimento na ação governamental.

A relação do conhecimento com as formas de organização burocrática e os modos de regulação que o acompanham parecem, portanto, inverter-se. O desafio

já não é tanto colocar em evidência as relações informais, que nunca deixam de se desenvolver em burocracias formais ou na implementação de políticas públicas, mas compreender também como modos de organização que são em princípio informais se tornam verdadeiras burocracias baseadas na disseminação local e transversal do conhecimento formalizado. Esse conhecimento e as formas de organização que induz continuam a ser trabalhados a partir de dentro pelas relações informais, constituídas por jogos de atores locais responsáveis pelas análises estratégicas tradicionais; mas essas relações estão orientadas para um maior formalismo, o que não é suficiente para colocar em perspectiva a promoção de jogos estratégicos locais. As burocracias não são mais o espaço formal a partir do qual a pesquisa empírica pode identificar os jogos dos atores e o conhecimento local informal. É a partir de jogos de atores e de saberes locais que se desenvolvem burocracias cognitivas muito formalizadas, das quais é importante tomar todas as medidas e avaliar os efeitos na ação pública.

Referências

- BEAUSSIER, A. L.; DEMERITT, D.; GRIFFITHS, A.; ROTHSTEIN, H. Accounting for failure: risk-based regulation and the problems of ensuring healthcare quality in the NHS. *Health, risk & society*, v. 18, n. 3-4, p. 205-224, 2016.
- BENAMOUZIG, D. *La Santé au miroir de l'économie*. Paris: PUF, 2005.
- BENAMOUZIG, D.; BESANÇON, J. Administrer un monde incertain: les nouvelles bureaucraties techniques. Le cas des agences sanitaires en France. *Sociologie du Travail*, v. 47, n. 3, p. 301-322, 2005.
- BENAMOUZIG, D.; PIERRU, F. Les professionnels et le système: l'intégration institutionnelle du monde médical. *Sociologie du travail*, v. 53, n. 3, p. 293-348, 2011.
- BENAMOUZIG, D.; ROBELET, M. Les indicateurs qualité et l'intégration bureaucratique de l'hôpital. *Working paper du LIEPP*, n. 20, 2014.
- BERGERON, H. *L'État et la toxicomanie*. Paris: PUF, 1999.
- BERTILLOT, H. *La Rationalisation en douceur. Les indicateurs qualité à l'hôpital*. Thèse de Sociologie de l'IEP de Paris, Paris, 2014.
- BEZES, P.; CHIAPELLO, È.; DESMAREZ, P. Introduction: la tension savoirs-pouvoirs à l'épreuve du gouvernement par les indicateurs de performance. *Sociologie du travail*, v. 58, n. 4, p. 347-369, 2016.
- BINST, M. *Du mandarin au manager hospitalier*. Paris: L'Harmattan, 1990.
- BOLTANSKI, L.; CHIAPELLO, E. *Le Nouvel Esprit du capitalisme*. Paris: Gallimard, 1999.
- BORRAZ, O. *Les Politiques du risque*. Paris: Presses de Sciences Po, 2008.
- BOUDON, R. *L'Idéologie*. Paris: Fayard, 1986.

- BOUSSARD, V. Quand les règles s'incarnent. L'exemple des indicateurs prégnants. *Sociologie du travail*, v. 43, n. 4, p. 533-551, 2001.
- BRUNSSON, N.; JACOBSSON, B. *A World of Standards*. Oxford: Oxford University, 1997.
- CARPENTER, D. *Reputation and power: organizational image and pharmaceutical regulation at the FDA*. Princeton University Press, 2014.
- CASTEL, P.; MERLE, I. Quand les normes de pratiques deviennent une ressource pour les médecins. *Sociologie du travail*, v. 44, p. 337-355, 2002.
- CHATELAIN-PONROY, S.; MIGNOT-GÉRARD, S.; MUSSELIN, C.; SPONEM, S. De l'opposition "politiques/administratifs" au clivage "centre/périphérie": les divergences de perception des outils de mesure dans les universités. *Politiques et management public*, v. 30, n. 4, p. 495-518, 2013.
- CROZIER, M. *La Société bloquée*. Paris: Seuil, 1970.
- CROZIER, M. *Le Phénomène bureaucratique*. Paris: Seuil, 1963.
- CROZIER, M.; FRIEDBERG, E. *L'Acteur et le Système*. Paris: Seuil, 1977.
- DAFT, R. L.; WEICK, K. E. Toward a model of organizations as interpretation systems. *Academy of management review*, v. 9, n. 2, p. 284-295, 1984.
- DUBUISSON-QUELLIER, S. (dir.). *Gouverner les conduites*. Paris: Presses de Sciences Po, 2016.
- DUPUY, F.; THOENIG, J.-C. *Sociologie de l'administration française*. Paris: Armand Colin, 1983.
- DURAN, P. *Penser l'action publique*. Paris: LGDJ, 1999.
- FRANCE, P.; VAUCHEZ, A. *Sphère publique, intérêts privés: enquête sur un grand brouillage*. Paris: Presses de Sciences Po, 2017.
- FRICKEL, S.; MOORE, K. (ed.). *The New Political Sociology of Sciences*. Madison: University of Wisconsin Press, 2005.
- FRICKEL, S.; VINCENT, M. B. Hurricane Katrina, contamination, and the unintended organization of ignorance. *Technology in society*, v. 29, n. 2, p. 181-188, 2007.
- FRIEDBERG, E. *Le Pouvoir et la Règle*. Paris: Seuil, 1993.
- GIDDENS, A. *Runaway World*. London: Profile Books, 1999.
- GOULDNER, A. W. *Patterns of industrial bureaucracy*. New York: Free Press, 1954.
- GRÉMION, P. *Le pouvoir périphérique*. Paris: Seuil, 1976.
- HALL, P. (ed.). *The Political Power of Economic Ideas, Keynesianism across Nations*. Princeton: Princeton University Press, 1989.
- HALL, P. Policy paradigms, social learning and the State: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative Policy*, v. 25, n. 3, p. 275-296, 1983.
- HALPERN, C.; HASSENTEUFEL, P.; ZITOUN, P. *Policy Analysis in France*. Policy Press, 2018.

HASSENTEUFEL, P.; SMITH, A. Essoufflement ou second souffle? L'analyse des politiques publiques à la Française. *Revue Française de Sciences Politiques*, v. 52, n. 1, p. 53-73, 2002.

HOOD, C. *The blame game, spin, bureaucracy and self preservation in government*. Princeton: Princeton University Press, 2010.

JOBERT, B. *Le Tournant libéral en Europe*. Paris: L'Harmattan, 1994.

JOBERT, B.; MULLER, P. *L'État en action*. Paris: PUF, 1987.

JOUZEL, J.-N. *Des toxiques invisibles*. Paris: Éditions de l'Ehess, 2012.

KUTY, O. Orientation culturelle et profession médicale. La relation thérapeutique dans les unités de rein artificiel et son environnement. *Revue Française de Sociologie*, v. 16, p. 189-214, 1975.

LASCOUMES, P. *L'éco-pouvoir: environnements et politiques*. Paris: La Découverte, 1994.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. (dir.). *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Sciences Po, 2005.

LATOUR, B. *La Science en action*. Paris: La Découverte, 1989.

MAJONE, G. The new European agencies: regulation by information. *Journal of European Public Policy*, v. 4, n. 2, p. 262-275, 1997.

MARCH, J. G.; SIMON, H. A. *Organizations*. New York: Wiley, 1958.

MERTON, R. Bureaucratic Structure and Personality. *Social Forces*, v. 18, p. 560-568, 1940.

MULLER, P. L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue Française de Sciences Politiques*, v. 50, n. 2, p. 189-208, 2000.

PADIOLEAU, J. G. *L'État au concret*. Paris: PUF, 1984.

PORTER, T. M. *Trust in numbers: the pursuit of objectivity in science and public life*. Princeton University Press, 1996.

POWER, M. *The audit society: rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press, 1997.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. *Implementation*. Berkeley: University of California Press, 1973.

PURENNE, A.; AUST, J. Piloter la police par les indicateurs? *Déviance et société*, v. 34, n. 1, p. 7-28, 2010.

REVUE FRANÇAISE DE SCIENCES POLITIQUES. Les approches cognitives des politiques publiques, v. 50, n. 2, 2000.

SCOTT, J. *Seeing like a State*. New Haven: Yale University Press, 1998.

SEGRESTIN, D. *Les Chantiers du manager*. Paris: Armand Colin, 2004.

- SELZNICK, P. *TVA and the grass roots: a study in the sociology of formal organization*. University of California Press, 1949.
- SPENLEHAUER, V. *L'Évaluation des politiques publiques, avatar de la planification*. Thèse de doctorat en science politique de l'Université Pierre Mendès, Grenoble, 1998.
- STINCHCOMBE, A. *When Formality Works*. Chicago/London: University of Chicago Press, 2001.
- THOENIG, J.-C. *L'Ère des technocrates*. Paris: Éditions d'Organisation, 1973.
- TURCHETTI, S.; HERRAN, N.; BOUDIA, S. Introduction: Have we ever been 'transnational'? Towards a history of science across and beyond borders. *The British Journal for the History of Science*, v. 45, n. 3, p. 319-336, 2012.
- VASSY, C. Travailler à l'hôpital en Europe. Apport des comparaisons internationales à la sociologie des organisations. *Revue Française de Sociologie*, v. 40, n. 2, p. 325-356, 1999.
- WORMS, J.-P. Le préfet et ses notables. *Sociologie du Travail*, v. 8, n. 8, p. 249-275, 1966.

UMA ECONOMIA POLÍTICA SOCIOLÓGICA: AS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO COMPONENTES DAS INSTITUIÇÕES CAPITALISTAS

Andy Smith, Centre Emile Durkheim-Université de Bordeaux

Introdução

Embora, como mostram outras contribuições para este livro, a análise de políticas públicas tenha, sem dúvida, gerado uma visão mais profunda de como os espaços políticos são governados, deve-se notar que, paralelamente a esse desenvolvimento, houve uma mudança dramática do impacto da política sobre a economia. Mais exatamente entre as décadas de 1980 e 2000, seja em livros didáticos, em trabalhos de pesquisas ou em congressos dedicados à análise do governo ou governança, a estruturação e evolução do capitalismo contemporâneo raramente foram abordadas de frente. Na raiz dessa deficiência está uma conceituação insatisfatória da economia que impede a pesquisa sobre a ação pública de tirar proveito de suas próprias conquistas a fim de analisar como o capitalismo é governado.

De fato, durante as três décadas acima citadas, que, aliás, correspondem à expansão das suas próprias áreas de investigação, na maioria dos casos, os especialistas em políticas públicas adotaram sem hesitar definições de economia desenvolvidas espontaneamente pelos agentes comerciais ou pelos poderes públicos. Por conseguinte, a pesquisa foi à cabeça para analisar a “política econômica” nacional ou local, ou uma das dezenas de políticas públicas “econômicas” setoriais, conforme postado pelos atores interessados. Amplamente reproduzida pela mídia, essa categorização do “econômico” tem corrido constantemente o risco de considerar que são as políticas públicas que estruturam a atividade econômica, ou mesmo cada capitalismo como um todo. No entanto, como mostra um número crescente de pesquisas recentes conduzidas na França sob uma perspectiva diferente (JULLIEN; SMITH, 2014; LEMOINE, 2016; HAY; SMITH, 2018), se a ação pública está mais ou menos fortemente envolvida nessas estruturas, em qualquer caso é crucial considerar que a atividade econômica está profunda e fundamentalmente orientada por instituições – ou seja, regras, normas e convenções estabilizadas (NEE, 2005, p. 55; HALL; TAYLOR, 2009) – nas quais participam as políticas públicas, sem automaticamente determiná-las. A partir desse ponto, o objetivo

da pesquisa sobre governança econômica passa a ser o de processos perpétuos de institucionalização, desinstitucionalização e reinstitucionalização das instituições que limitam a atividade econômica, ou seja, as ações sociais relacionadas à produção e comercialização de bens e serviços, bem como seu financiamento (Parte 1).

Equipada com os métodos investigativos comprovados da sociologia da ação pública – tais como entrevistas, exploração de arquivos, análise prosopográfica e de redes (ver introdução a este livro) – essa construção do objeto em torno das instituições capitalistas coloca a pesquisa em uma boa posição para desenvolver e testar hipóteses sobre as causas fundamentais da mudança ou reprodução destas normas, regras e convenções: o poder e a política (Parte 2). Desse ponto de vista, as políticas públicas ocupam um lugar importante na análise empírica, sem, no entanto, esmagarem imediatamente outras variáveis sociológicas. Em termos mais gerais, o primeiro objetivo subjacente a este capítulo é mostrar que, se forem integrados vários fundamentos da economia política, os investigadores formados em análise de políticas públicas podem dar uma contribuição significativa para a análise da economia e do capitalismo. O seu segundo objetivo é convencer todos aqueles que têm uma leitura fatalista da relação economia-governo contemporâneo de que esse último poderia ter sido diferente, e ainda o poderia ser.

1. A relação economia-governo como objeto de pesquisa: conceitos-chave

A fim de construir uma abordagem da economia que mobilize a contribuição de uma sociologia da ação pública, primeiro é necessário partir de uma epistemologia construtivista que integre as principais lições de um institucionalismo histórico ou sociológico. Essa abordagem permite construir rigorosamente a variável dependente da pesquisa, ou seja, o que deve ser explicado. Nessa base sólida, e para apresentar uma primeira etapa de pesquisa devidamente explicativa, iremos então propor um problema e um enfoque da pesquisa empírica construída em torno da noção de “trabalho político”.

Fundamentos teóricos: o institucionalismo construtivista

Em sintonia com os politólogos (HAY, 2016; ABDELAL; BLYTH; PARSONS, 2010), sociólogos econômicos (DOBBIN, 1994; FRANÇOIS, 2011) e economistas reguladores (BOYER, 2004, 2015), adotamos e defendemos uma epistemologia construtivista porque ela oferece uma alternativa poderosa ao determinismo material. Dominante na Economia e na Ciência Política do tipo escolha racional, essa premissa reduz o papel da política na atividade econômica ao confronto dos “interesses” que as abordagens “realistas” pressupõem para motivar os atores (GOUREVITCH, 2005; AMABLE;

PALOMBARINI, 2009). Portanto, a pesquisa conclui, por exemplo, que todos os agricultores franceses das terras baixas, bem como os seus representantes políticos eleitos, querem manter uma política agrícola comum que os beneficiou no passado. Ao contrário de tal postulado, o construtivismo orienta a pesquisa para descobrir as representações sociais da “realidade” presentes dentro e em torno do governo da ação financeira, produtiva e comercial, capturando, assim, por exemplo, a complexidade dos pontos de vista sobre o apoio público à agricultura na França. Dessa forma, torna-se significativamente possível ter em conta tanto a diversidade das representações sociais dos atores estudados (por exemplo, os agricultores das terras baixas), como, apesar dessas diferenças, as suas preferências podem ser agregadas numa única “voz”.

Além disso, o construtivismo obriga igualmente a investigação a produzir dados sobre a forma como os atores envolvidos nessa controvérsia procuram naturalizar suas próprias representações de um desafio social durante suas interações e interdependências. No entanto, não há nada de anárquico em tais relações. Estas ocorrem em torno de tentativas de mudar ou reproduzir as *institutions* (instituições NDT) que os atores consideram salientes em seus respectivos campos econômicos (FLIGSTEIN, 2001). Mais precisamente, de um ponto de vista analítico, combinar uma epistemologia construtivista com um institucionalismo compatível (HAY, 2016) conduz a uma ontologia que postula que:

- Os desafios do governo econômico são construções políticas. Sendo contingentes, devem, portanto, ser estudados como resultados de intercâmbios e lutas entre os atores.
- Essa contingência não é apenas delimitada porque algumas instituições são reforçadas pela ameaça de sanções (por exemplo, a lei agrícola), mas também porque a cognição e os símbolos dão legitimidade social a qualquer regra, norma ou convenção estabilizada (por exemplo, aquelas que promoveram a agricultura intensiva entre 1950 e 1990).

Para estudar a relação entre economia e política a partir dessa perspectiva, quatro conceitos em conjunto forjam um primeiro quadro analítico para mapear as instituições de cada setor da atividade econômica: as ordens institucionais, suas relações instituídas recorrentes, regulações transindustriais e as escalas de governo.

Consideramos que a atividade econômica está essencialmente inclinada para o que chamamos intencionalmente as indústrias (JULLIEN; SMITH, 2011), cada uma fortemente estruturada por um conjunto de instituições que constituem sua “ordem institucional” (LAGROYE, 1997). Essas instituições significam não apenas restrições à atividade financeira, produtiva e comercial de uma indústria, dotando-a de um quadro relativamente estável e, por conseguinte, de uma certa previsibilidade (por exemplo, a obrigação de as empresas farmacêuticas mostrarem os efeitos dos seus medicamentos por meio de “ensaios clínicos”). Todavia, essas instituições proporcionam ao mesmo tempo a condição para que a sustentabilidade da atividade econômica possa

ser considerada por seus *stakeholders* (por exemplo, pelos investidores em empresas farmacêuticas e funcionários dos ministérios da saúde). De fato, uma indústria é regulada no sentido de que é “regularizada” (BOYER, 2004) por uma atividade política que consiste em produzir, reproduzir ou mudar as suas instituições.

Se a ordem institucional de uma indústria tem necessariamente uma singularidade (obviamente, a da agricultura não é a dos medicamentos), essa ordem é, no entanto, comparável a outras porque cada uma sempre contém quatro “relações instituídas”. Estas últimas agrupam, respectivamente, as instituições que remetem aos desafios das finanças, do emprego, da compra (*sourcing*) e da comercialização (JULLIEN; SMITH, 2008 e 2011):

- A relação instituída das finanças abrange todas as instituições que proporcionam um quadro de acesso ao capital e ao financiamento para os agentes econômicos estudados (por exemplo, direito bancário, normas de cada bolsa de valores nacional, regras contábeis etc.).
- A do emprego diz respeito ao direito do trabalho, mas também às práticas de formação profissional e à gestão dos recursos humanos.
- A relação instituída de “compra” regula a forma como um bem ou serviço é produzido, ou seja, tanto a matéria-prima autorizada (por exemplo, uvas da região de Champagne para o vinho espumante com esse nome), como a sua transformação (por exemplo, a proibição de lhe adicionar açúcar).
- Por último, a relação instituída comercial reúne as regras e as normas relativas ao intercâmbio infra e internacional de tais produtos ou serviços (principalmente os direitos aduaneiros), bem como as que delimitam as práticas autorizadas em matéria de *marketing* e de publicidade (como por exemplo o conteúdo dos cartazes para a venda de alcóolicos).

Assim, cada relação instituída é construída e se concretiza por meio de suas próprias instituições e das articulações entre os atores que as moldaram ou reproduziram. Alguns atores estão presentes na regulação de todas as relações estabelecidas por uma indústria, enquanto outros estão presentes em apenas uma, duas ou três. Por exemplo, no caso da indústria farmacêutica europeia, as associações de pacientes investem principalmente em relações financeiras e de comercialização estabelecidas, mas têm pouco envolvimento em questões de emprego e de compra. O mais importante é considerar que a mudança na estruturação de uma indústria raramente é causada na escala de toda a sua ordem institucional. Geralmente começa no seio de uma única relação, antes de ter um impacto “por contágio” sobre as outras. Por exemplo, se hoje a agricultura orgânica na França começa a ser uma parte integral da oferta de cada supermercado, e, portanto, da relação instituída comercial de toda a indústria agrícola, é importante recordar que, na origem dessa tendência, encontram-se pequenas alterações institucionais introduzidas em torno do abastecimento durante os anos de 1980. Em suma, o raciocínio em termos das

Relações instituídas de uma indústria e suas interdependências deixa claro que cada uma dessas relações nunca está em perfeito estado de equilíbrio: pelo contrário, está sempre sendo institucionalizada, desinstitucionalizada ou re-institucionalizada.

Se a ordem institucional de cada indústria dispõe de certa autonomia, é óbvio que cada uma delas não é independente nem das outras (e de suas instituições), nem das regulamentações transversais que se aplicam horizontalmente a todas as indústrias.

No entanto, analisar as causas e os efeitos de regulamentações *transindustriais*, como a da moeda ou da concorrência entre empresas, exige um esclarecimento conceptual suplementar. Se, do ponto de vista jurídico, esses sistemas de regras são automaticamente impostos às ordens institucionais de cada indústria, na prática, os representantes de cada uma delas procuram frequentemente uma flexibilização ou mesmo isenções definitivas. Foi assim, por exemplo, que, até 1994, a indústria agrícola pode escapar, em grande medida, às regras do GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) sobre o comércio internacional.

Esse exemplo empírico nos lembra também que a regulação das indústrias sempre implica, e sempre implicou, várias escalas de ação pública, coletiva e privada: ou seja, camadas reguladoras que constituem ao mesmo tempo espaços de cálculo e mobilização econômica, de direito, de políticas públicas e de legitimação política. Com a ascensão em potência de organizações internacionais, e principalmente da Organização Mundial do Comércio (OMC), todos sabemos que a escala mundial tem um impacto cada vez maior na regulação da atividade econômica. Mas o que a pesquisa em economia política permite esclarecer é que as decisões e as regras da OMC só produzem efeitos se se interligarem com as escalas europeia, nacional e subnacional (WOLFE, 2005; SMITH, 2009). Por essa razão, é importante examinar de perto cada relação instituída de uma indústria para identificar o que é regulado em cada escala, e os atritos e sentimentos de coerência e incoerência que podem resultar (JULLEN; SMITH, 2014).

Em resumo, ao se articularem entre si, os quatro conceitos acima apresentados formam a base teórica da economia política aqui proposta. Mais especificamente, orientam a pesquisa para mapear quais as estruturas de uma área de atividade econômica, bem como sua reprodução ao longo do tempo ou suas mudanças. Partindo daí, para explicar esses fenômenos com a ajuda da sociologia da ação pública, o desafio da pesquisa torna-se a identificação do que faz mudar, ou não, as suas instituições, assim como as articulações entre elas.

O trabalho político como causa da reprodução ou mudança institucional

Se, como acabamos de estabelecer, a atividade econômica está fortemente estruturada pelas instituições tal como as entendemos, explicar essa estruturação deve basear-se em uma definição da política adequada. Para começar, como explica

Colin Hay (2007, p. 66-7 e 79), “a capacidade de agência” (*agency*), definida como a mobilização de atores com vista a um objetivo que a qualquer momento pode tornar-se “estratégico”, constitui um traço geral da política. Essa capacidade de agência “opõe a política ao fatalismo”, enfatizando que o primeiro é um universo onde a “contingência e deliberação” dominam a “necessidade” funcional. Por conseguinte, a política não deve ser reduzida ao que os funcionários eleitos e as administrações fazem. Basicamente, abrange escolhas coletivas relativas à alocação de recursos que, em função dos métodos a utilizar por meio de sondagens, implicam reflexão, deliberação e ação estratégica. É por isso que desenvolvemos o conceito de trabalho político como uma forma de entender o papel causal desempenhado pela criação de argumentos e alianças para mudar ou reproduzir instituições (SMITH, 2014; 2019). Para estudar esse trabalho político empiricamente, três processos definidos a partir de conceitos sociológicos sólidos devem ser mobilizados em conjunto: problematização, instrumentação e legitimação.

A problematização: como muitos sociólogos (GUSFIELD, 1981) e políticos (ROCHEFORT; COBB, 1994) têm demonstrado, as dificuldades experimentadas pelos atores sociais, tais como empresas ou ONG, nunca se tornam os “problemas” assimilados pelas organizações públicas espontaneamente. Ao contrário dessa visão do mundo funcionalista, a maior parte do trabalho político consiste em tentativas de construir “problemas públicos”, ou seja, de definir as questões sociais de tal forma que essa construção da realidade oriente seu tratamento pelas autoridades públicas. De um ponto de vista analítico, isso significa compreender não só o trabalho cognitivo que ajudou a moldar a definição de um problema, mas também a forma como a representação subjacente do problema se tornou “social” por meio da reunião de aliados que o compartilham suficientemente para defendê-lo. Esse ponto aparece mais claramente quando observamos de perto as quatro relações que foram instituídas, que tipicamente estruturam uma indústria como a de medicamentos. Na maior parte das vezes, é em torno da regulamentação das questões associadas ao capital, ao emprego, à compra ou ao *marketing* que os atores procuram “atualizar” as definições de problemas da sua indústria. Por exemplo, alguns atores representam a crescente concentração da indústria farmacêutica (ou seja, seu capital e sua relação instituída das finanças) como um problema público porque desestabiliza as outras três relações instituídas por essa indústria, enquanto outros consideram o setor do mercado puramente como um desafio empresarial firme, ou seja, não dentro da competência das autoridades de concorrência. Da mesma forma, para alguns atores sociais, o alto consumo de carne vermelha é um problema público (ambiental e de saúde), enquanto outros o reduzem a uma pergunta, à qual cada consumidor deve responder individualmente. Do ponto de vista analítico, conclui-se que, dentro dos componentes da atividade econômica, como as indústrias, a problematização é uma dimensão do trabalho político que coexiste com a análise e discussão da atividade financeira, produtiva e comercial.

A instrumentação: a definição de um problema público constitui, por conseguinte, parte de qualquer tentativa de alterar ou reproduzir as instituições que regulam a atividade econômica, mas isso terá pouco efeito se não for acompanhado de um trabalho político orientado sobre o segundo aspecto do trabalho político: a elaboração e subsequente atualização dos instrumentos da ação coletiva e pública. Como explicado no Capítulo 2 deste livro, quer se trate de regulamentos legais, subsídios ou tecnologias governamentais mais sutis, tais como indicadores ou categorias estatísticas, esses instrumentos muitas vezes se tornam instituições (LASCOURMES; LE GALÈS, 2007). Ao fazê-lo, atuam de forma sustentável sobre o governo da atividade econômica. Pensemos, por exemplo, nos efeitos sobre a indústria farmacêutica dos reembolsos de medicamentos pelos sistemas de saúde nacionais na indústria, ou no impacto dos subsídios aos agricultores que produzem agrocombustíveis. Mais importante ainda, do ponto de vista ideológico, os instrumentos nunca são neutros, pois são sempre construídos em torno de escolhas fortemente estruturadas pelos valores de grupos sociais que os usam (PENISSAT; ROWELL, 2015). No caso dos agrocombustíveis, por exemplo, a liberdade de produção das empresas em questão tem precedência sobre a importância dada à proteção do meio ambiente.

Legitimação: ainda que os problemas públicos e os instrumentos de intervenção sejam geralmente específicos de uma indústria ou campo de atividade econômica e, portanto, devam ser justificados nesse nível, para se beneficiarem de apoio público sustentável, eles também devem ser legitimados dentro de espaços governamentais transetoriais, tais como comitês interministeriais, parlamentos ou órgãos de “diálogo social”. Daqui resulta que os atores implementam práticas de legitimação que assumem duas formas. Em muitos casos, os defensores de um problema ou instrumento procuram politizá-lo referindo-se a juízos de valor e aos princípios subjacentes, bem como se engajando na cobertura da mídia para iniciar ou investir no debate público (RADAELLI, 1999). Por exemplo, as grandes empresas farmacêuticas defendem os preços e os seus níveis de rentabilidade em nome de um “justo retorno” dos seus investimentos em “inovação”, um princípio que é muitas vezes promovido mais como um valor moral do que como um meio para alcançar a eficiência econômica. No entanto, em muitos outros casos, os atores preferem despolitizar as suas problematizações e instrumentações, referindo-se mais a relatórios de peritos, ao direito e à “eficácia” (DUBOIS; DULONG, 1999). Nesse segundo caso, predomina uma linguagem funcionalista e os atores procuram, sobretudo, restringir o debate a arenas confinadas, ou mesmo fechadas, como o comitê do Estado francês, que fixa o preço dos medicamentos.⁴⁷ Daqui resulta que o objetivo de tal legitimação por meio da tecnicização é evitar discussões abertas a um público

⁴⁷ Neste caso, o Comitê Econômico de Produtos para a Saúde (composto por representantes dos Ministérios da Saúde e da Indústria, diretores de agências de medicamentos e de saúde, bem como de seguradoras complementares).

pouco controlável e onde os debates sobre valores possam predominar. Em suma, a legitimação dos problemas e instrumentos públicos que estruturam a atividade econômica pode tomar diferentes formas. No entanto, o que é importante para o pesquisador é lembrar que problemas e instrumentos nunca são de natureza “técnica” ou “política” por essência (HAY, 2007). Pelo contrário, tornam-se tecnicizados ou politizados durante a sua construção e legitimação.

Em geral, e como o conceito de trabalho político permite fazê-lo, é ao combinar na análise os conceitos de problematização, instrumentação e legitimação que a pesquisa se torna mais bem equipada para estudar, o que faz mudar ou reproduzir as instituições que estruturam e orientam a atividade econômica.

2. As causas profundas da mudança ou da reprodução econômica

Se o objetivo da pesquisa é apenas descrever em pormenor a evolução da ordem institucional deste ou daquele campo de atividade política, basta uma análise em termos de trabalho político. Se, no entanto, o pesquisador também quiser revelar as causas profundas da mudança ou reprodução institucional, duas questões adicionais devem ser abordadas: a das assimetrias de poder e a intrínseca imbricação entre a atividade socioeconômica e a política.

Uma sociologia do poder à altura dos desafios: campos e posições de campo

Sem negar o alcance heurístico de outros conceitos concebidos para compreender a distribuição assimétrica do poder nos espaços sociais (redes, configurações...), o “campo” de Pierre Bourdieu (1992) é o mais adequado para esse objetivo por duas razões: por um lado, porque orienta firmemente a pesquisa empírica para identificar a concorrência entre os atores nos seus respectivos campos principais e, por outro, porque esse conceito também captura as lutas entre campos que estruturam o conjunto da atividade econômica e política.

De acordo com essa abordagem, um campo descreve um espaço social no qual os atores com capital (material, relacional, cognitivo, simbólico) heterogêneo trabalham para determinar e depois impor suas prioridades (ver a contribuição de V. Dubois para este livro). Como resultado, cada campo tem uma hierarquia, um conjunto de questões recorrentes, regras do jogo e “senso comum” compartilhado (MÉRAND, 2015). A concorrência dentro de um campo é muitas vezes feroz, mas geralmente é canalizada por essas regras e normas, bem como pelo desequilíbrio de poder que as sustenta (BOURDIEU, 1993, p. 30; ITÇAINA; ROGER; SMITH, 2016, p. 38). Empiricamente, uma análise sofisticada baseada em campo envolve o mapeamento da distribuição objetiva do capital dos atores, bem como das

posições de uns em relação aos outros (ver, por exemplo, GEORGAKAKIS; ROWELL, 2013; LEBARON, 2000).⁴⁸ Para isso, a pesquisa envolve uma análise sociográfica por meio da codificação das biografias e trajetórias dos atores individuais, bem como as informações da imprensa especializada e entrevistas com os responsáveis das organizações envolvidas.

Sem ir completamente ao fim nessa produção de dados e análise estatística, durante os nossos recentes trabalhos sobre o setor vitivinícola da agricultura europeia (ITCAINA; ROGER; SMITH, 2016) e sobre a indústria farmacêutica (ANSALONI; PARIENTE; SMITH, 2017), emprestamos o conceito de campo para compreender as áreas de luta mais salientes (particularmente as áreas econômica, burocrática, científica, jornalística e profissional da política). Ao fazê-lo, propusemos também duas modestas extensões analíticas à teoria de campo.

A primeira consiste em romper com qualquer presunção de que cada campo está organizado nacionalmente. Mesmo que, tanto quanto sabemos, a ligação campo-nação nunca tenha sido teorizada como tal por Bourdieu, de fato, um grande número de análises empíricas em termos de campo atua como se os limites de um campo andassem de mãos dadas com as fronteiras nacionais. No entanto, parece-nos essencial considerar que um campo não tem fronteiras geográficas ou político-administrativas, porque cada um é um espaço social cuja hierarquia interna é determinada e evolui de acordo com o respectivo capital de cada um dos seus participantes. É certo que essa distribuição de capital no seu interior é afetada pelo impacto diferenciado das escalas regulamentares locais, nacionais, europeias e mesmo mundiais. Mas durante uma pesquisa, essa distribuição deve ser simplesmente documentada empiricamente sem territorialização *a priori*.

A segunda extensão da análise baseada nos termos de campo que propusemos diz respeito às relações entre campos. Apesar do nível relativamente elevado de autonomia que alguns campos podem adquirir, esse é sempre afetado, em graus variáveis, pelos outros espaços sociais que o rodeiam. Por exemplo, no segmento “farmacêutico” do campo econômico, empresas como a Sanofi ou a Teva competem diretamente entre si, mas ao mesmo tempo parte de sua atividade econômica e política é afetada por instituições que evoluem essencialmente dentro do campo burocrático (ex., em relação à fixação de preços), ou na confluência dos campos científicos e burocráticos (ex., sobre autorizações para comercialização de medicamentos: as AMM). Frustrados pela falta de precisão de Bourdieu nas relações entre

⁴⁸ Ao contrário do que a análise de rede teoriza, nesta perspectiva “a distribuição de forças” dentro de um campo não é estabelecida com base em observações de contatos visíveis entre atores. Em vez disso, o foco está nas *‘relations among organizations that may have no concrete ties to one another but that are, nevertheless, participants in the relations of force and contestation structuring the field as a whole’* (EMIRBAYER; JOHNSON, 2004). Por conseguinte, um campo é uma configuração de posições definida por pesquisa. Não é o simples reflexo de como os próprios atores percebem o seu mundo de ação respectivo.

campos,⁴⁹ e de acordo com a ontologia estruturalista em que acreditamos firmemente, propusemos que, salvo em casos excepcionais, as relações entre campos não sejam reguladas por meio da colusão entre “empresários políticos” – isto é, atores que, por sua “habilidade social” (*social skill*) conseguem estabelecer a ligação entre uma orientação tomada em um campo e aquela tomada em outro (essa é a tese interacionista de Fligstein e McAdam, 2012). Partindo da observação empírica de que cada campo tem uma dinâmica própria (e que o trabalho dos atores que agrupa é dominado por ela), criamos a hipótese de que, nos momentos raros em que há sincronização entre os objetivos políticos prosseguidos em dois ou mais campos, essa se explica por um fenômeno de “contingência estruturada” e de “ressonância acidental”. O nosso principal argumento aqui é que, pelo menos no que diz respeito à atividade socioeconômica, a maior parte do trabalho político em relação às suas instituições é feito dentro dos próprios campos de cada indústria. Com efeito, essa hipótese estruturalista foi amplamente validada na nossa análise da reforma radical da política vitícola da União Europeia (UE) de 2008. Contrariamente às análises interativas, não encontramos qualquer vestígio de colusões e de atividade “empresarial” efetuada pelos atores localizados nos campos econômico, burocrático e científico. Uma vontade convergente de reformar essa política europeia emergiu sobretudo nesses três campos, por razões diferentes e sem concertação entre eles.

Dito isso, não se deve fechar a porta à possibilidade de que o trabalho político para reunir atores de campos diferentes possa também conduzir a uma mudança institucional. Por exemplo, esse trabalho tem sido observado em nossa análise da reforma da autorização de medicamentos na França (ANSALONI; PARIENTE; SMITH, 2017). Nesse caso específico, um trabalho conjunto de problematização e (des)legitimação levado a cabo por atores bem colocados nos campos científico e jornalístico contribuiu, em grande medida, para a revisão da agência francesa responsável pela regulamentação de medicamentos.

Em síntese, para esclarecer bem as instituições que estruturam a atividade econômica, bem como as suas eventuais evoluções, é essencial uma sociologia do poder. As posições obtidas nos campos em questão impactam essas instituições, pois condicionam a capacidade dos atores para levar a cabo um trabalho político de problematização, instrumentação e legitimação. Daí resulta que essas assimetrias de poder fazem parte daquilo que a investigação em economia política deve elucidar e explicar.

Uma sociologia da política reorientada para os valores e sua hierarquização

Descrever em profundidade as instituições e os campos não explica, todavia, a sua emergência, nem a sua progressão no tempo. Para identificar a sua causalidade

⁴⁹ Por exemplo, a sua noção de “campo de poder”, isto é, um campo que dominaria os campos especializados, parece-nos inoperante.

é necessário, portanto, completar uma pesquisa de tipo estruturalista com uma outra mais construtivista centrada nas disposições dos atores. Mais precisamente, é importante colocar em evidência o que gera as ações realizadas por cada ator para modificar, ou reproduzir, as instituições e os campos. O postulado aqui defendido é que são os valores dos atores que constituem esse nexo de causa e efeito. Portanto, a política é definida mais heurísticamente, sendo delimitada pelas mobilizações de valores para influenciar as instituições e os campos (SMITH, 2016;2017). Esclareçamos, então, a centralidade que atribuímos aos valores na análise política, antes de traçarmos as respectivas consequências metodológicas.

Para explicar o que motiva os indivíduos, os coletivos e as organizações a agir sobre o mundo social, há décadas o construtivismo ultrapassou de longe as análises em termos de interesse e de “escolhas racionais”. Demonstrou, principalmente, que o interesse ou a racionalidade de um agente social é sempre uma construção social consciente e filtrada pela sua socialização. Em outras palavras, para todos, a realidade é definida por um processo de interpretação orientado pela cognição e pelo simbolismo (HAY, 2016). Mas é importante voltar ao trabalho fundamental de Weber (e, em particular, às suas noções de *avaliações práticas e padrões finais*) para nos lembrar de que, na raiz da interpretação, estão os valores, isto é, representações do que é certo ou errado (WEBER, 1992, p. 393-4; KALBERG, 2010, p. 138-131), em outras palavras, quem é percebido como justo ou injusto (VERBA, 1987, p. 7). Mais exatamente, os valores fornecem aos atores os critérios que são mobilizados para avaliar as instituições e configurações de campo que estruturam a vida econômica (e social). Segue-se que, na análise causal que estamos tentando realizar, a primazia é dada aos valores na condição de “*the deep core*” (*o núcleo duro*, NDT) das “*basic ontological and normative beliefs*” (crenças básicas ontológicas e normativas) (SABATIER, 1998, p. 103-4).

No entanto, a definição de cada valor não cai do céu, nem surge isolada de outros valores complementares ou competitivos. Pelo contrário, a atividade política consiste constantemente em redefinir os valores como princípios axiológicos, bem como em combiná-los de formas sempre novas para influenciar instituições e posições de campo. Além disso, para muitos valores, como a liberdade, existem definições marcadas mais ou menos em concorrência umas com as outras. Da mesma forma, em alguns campos, as hierarquias de valores são agora relativamente estáveis (ex., a primazia da ordem sobre a justiça no domínio policial), enquanto em outros a articulação entre valores centrais é objeto de controvérsia. É o caso, particularmente, do campo econômico, em que os valores da liberdade e da segurança se chocam constantemente, e isso muitas vezes por meio de um terceiro valor: a igualdade. Considerando o objeto deste capítulo, é, então, a atividade política em torno desses três valores que constituirá o centro da proposta analítica feita brevemente abaixo.

A liberdade é evidentemente um valor que estrutura o pensamento e a ação política dos defensores da iniciativa privada e dos mercados menos

“comprometidos” pelas regras ou intervenções dos poderes públicos. Para além de uma posição de puro princípio, tais atores acreditam que favorecer a liberdade é a melhor maneira de encorajar a inovação, de produzir riqueza e até de assegurar a sua distribuição social mais justa. Esse é particularmente o caso das indústrias farmacêutica e agroalimentar. No primeiro, empresas como a Pfizer ou a Sanofi proclamam constantemente que precisam de menos restrições na comercialização dos seus produtos para salvar vidas por meio de “inovações terapêuticas”. Essa busca pela liberdade é também ampliada por muitos grandes grupos alimentares em nome da redução dos preços dos alimentos para “o consumidor”.

No entanto, pelo menos nos países democráticos, a liberdade deve sempre articular-se com o valor da segurança para garantir que os mais poderosos não esmaguem os indefesos e, ao fazê-lo, a sua liberdade de viver sem dominação excessiva. No entanto, a segurança pode ser definida de várias maneiras. Visto de forma restritiva, esse valor pode ser limitado à segurança (*safety*) de produtos, por exemplo, medicamentos. Nesse caso, esse valor está relativamente em linha com o da liberdade. No entanto, desde uma perspectiva mais ampla, a segurança pode ser amplamente definida como a sustentabilidade de uma atividade econômica, uma indústria, sua relação com o meio ambiente, ou mesmo um modo de vida para toda uma população (ex., a das bacias mineiras britânicas protegidas pelo Estado até meados da década de 1980, depois abandonadas).

Finalmente, um terceiro valor, o da igualdade, é frequentemente mobilizado para afetar as instituições econômicas e as posições de campo, tanto entre aqueles que dão primazia à liberdade, como entre aqueles que dedicam esse lugar à segurança. Para os primeiros, o que precisa ser igualado é a possibilidade de participar da concorrência econômica. Não surpreende, portanto, que os defensores da liberdade defendam mais frequentemente a “igualdade de oportunidades”, quer no nível dos indivíduos (ex., gênero no trabalho), quer das empresas (por exemplo, ao defenderem uma política de concorrência que proíbe os cartéis). Por outro lado, do ponto de vista dos atores para os quais a segurança deve ter precedência sobre a liberdade, a igualdade deve ser definida de forma mais abrangente, de modo a levar em conta as diferenças de capital material, relacional e simbólico que permitem que indivíduos, coletivos e organizações nunca iniciem as suas experiências de vida econômica a partir da mesma “linha de partida” e atuando sobre um “campo de jogo nivelado” (*level playing field*). É por essa razão que os defensores da segurança consideram que cabe ao Estado intervir fortemente para garantir que a concorrência econômica se processe no respeito de uma definição igualitária de igualdade.

Como já mencionei anteriormente (SMITH, 2016, 2017), o acompanhamento analítico de como os valores são definidos e priorizados é, portanto, uma estratégia de pesquisa vital para identificar as causas da mudança ou reprodução das instituições econômicas e as posições de campo que estão pendentes. Em efeito, decompondo, como fizemos na parte 1, o trabalho político em três processos-chave – a problematização, instrumentação, e legitimação –, em cada caso estudado torna-se

possível reconstituir, com a ajuda de uma coleta de dados sistemática e rigorosa,⁵⁰ os momentos contingentes e, em seguida, explicar sociologicamente as tomadas de decisão e os atos de poder decisivos.

Conclusão

Basicamente, ao aproveitar o recente trabalho de economia política realizado na França por cientistas políticos, este capítulo constitui uma proposta analítica alternativa ao que é apresentado como uma análise política da economia em outros lugares, e particularmente nos Estados Unidos. Para o leitor que quer compreender melhor o que estrutura a atividade econômica, contemporânea e histórica, e, sobretudo, as suas causas políticas, a primeira parte propõe uma versão reduzida de uma grade de análise e de uma abordagem de pesquisa desenvolvidas mais longamente em outros locais (SMITH, 2016; 2019) e aplicadas, especialmente, aos casos dos medicamentos e da agricultura na Europa. Essa abordagem, em termos de “análise política”, pode provavelmente ser complementada e reforçada em alguns aspectos. Mas já fornece uma proposta de pesquisa que pode examinar de perto o conteúdo altamente político das regulamentações de numerosas indústrias ao redor do mundo (como da madeira ou do açúcar, indústrias que são tão essenciais para a economia brasileira e tão controversas por seus efeitos ambientais e sociais). Como vimos, as políticas públicas desempenham muitas vezes um papel importante nessas regulamentações, sem que a pesquisa possa se contentar simplesmente em descrever ao pormenor esses instrumentos de intervenção, a sua gênese e desenvolvimento. Em poucas palavras, as regulamentações econômicas e as instituições que as estruturam nunca se reduzem às políticas econômicas governamentais.

Além disso, ao destacar a importância dos valores, suas hierarquias e suas articulações com as posições de campo, por meio da segunda parte esperamos, pelo menos, convencer o leitor de que a atividade econômica permanece altamente estruturada e contingente. As definições da segurança, assim como as da liberdade e da igualdade, hoje predominantes, não são imutáveis. Fabricadas pelo trabalho político e pelas lutas de poder, podem ser reformuladas politicamente por meio de compromissos múltiplos, longos e bem orientados. O papel das Ciências Sociais não é necessariamente o de participar ativamente em tais debates políticos e lutas de poder. Mas nossas análises podem e devem desempenhar um papel mais

⁵⁰ Em termos de método, os valores podem ser rastreados (*value tracing*) por meio da análise fina e longitudinal de documentos oficiais, discursos formais, textos de vários estatutos e, acima de tudo, por meio de entrevistas com os atores envolvidos na vida das instituições e dos campos. Isso pode ser feito dedutivamente (definindo os valores e, em seguida, procurando sua presença ou ausência em seu material empírico: SMITH, 2016) ou indutivamente, reconstruindo os valores durante a análise dos dados coletados.

indireto e igualmente importante nesse processo, particularmente porque, como escreve Colin Crouch (2013, p. 220), “É importante exibir hipocrisias, pois indicam vulnerabilidades que são o ponto de partida para a discussão de alternativas”.

Referências para aprofundar mais

FLIGSTEIN, N. *The Architecture of Markets*. Princeton N. J.: Princeton University Press, 2001.

HAY, Colin and Andy Smith (ed.). 2018. *Dictionnaire d'économie politique*. Capitalisme, institutions, pouvoir. Références. Paris: Presses de Sciences Po.

SMITH, A. *The Politics of Economic Activity*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

Referências

ABDELAL, R.; BLYTH, M.; PARSONS, C. (ed.). *Constructing the International Economy*. Ithaca: Cornell University Press, 2010.

AMABLE, B.; PALOMBARINI, S. A neorealist approach to institutional change and the diversity of capitalism. *Socio-Economic Review*, v. 7, n. 1, p. 123-143, 2009.

ANSALONI, M.; PARIENTE, A.; SMITH, A. Power shifts in the regulation of medicines: an inter-field analysis of a French agency. *Critical Policy Studies*, 2017.

BOURDIEU, P. The logic of fields. In: BOURDIEU, P. *An Invitation to Reflexive Sociology*. Chicago: University of Chicago Press, 1992. p. 94-114.

BOURDIEU, Pierre. Some properties of fields. In: BOURDIEU, Pierre. *Sociology in Question*. London: Sage, 1993. p. 72-77.

BOYER, R. *Théorie de la regulation*. Paris: La Découverte, 2004.

BOYER, R. *Economie politique des capitalismes. Théorie de la regulation et des crises*. Paris: La Découverte, 2015.

CROUCH, C. From Markets versus States to Corporations versus Civil Society? In: SCHAFER, A.; STREECK, W. (ed.). *Politics in an age of Austerity*. London: J. Wiley, 2013. p. 219-238.

DOBBIN, F. *Forging industrial policy*. The United States, Britain and France in the Railway Age. Cambridge (M.A.): Cambridge University Press, 1994.

DUBOIS, V.; DULONG, D. (dir.). *La question technocratique*. Strasbourg: Presses Universitaires de Strasbourg, 1999.

EMIRBAYER, Mustafa; JOHNSON, Victoria. Bourdieu and organizational analysis. *Theory & Society*, v. 37, n. 1, p. 1-4, 2008.

- FLIGSTEIN, N. *The architecture of markets*. Princeton N.J.: Princeton University Press, 2001.
- FLIGSTEIN, N.; MCADAM, D. *A theory of fields*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- FRANÇOIS, P. (ed.). *Vie et mort des institutions marchandes*. Paris: Presses de Sciences Po, 2011.
- GEORGAKAKIS, D.; ROWELL, J. (ed.). *The field of Eurocracy: mapping EU actors and professionals*. Basingstoke: Palgrave, 2013.
- GOUREVITCH, P. *Political power and corporate control*. Princeton: Princeton University Press, 2005.
- GUSFIELD, J. *The culture of public problems. Drinking-driving and the symbolic order*. Chicago: University of Chicago Press, 1981.
- HALL, P.; TAYLOR, R. Health, Social Relations and Public Policy. In: HALL, P.; LAMONT, M. (ed.). *Successful societies. How institutions and culture affect health*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. p. 82-103.
- HAY, C. *Why we hate politics*. Cambridge: Polity, 2007.
- HAY, C. Good in a crisis: the ontological institutionalism of social constructivism. *New Political Economy*, v. 21, n. 6, p. 520-535, 2016.
- ITÇAINA, X.; ROGER, A.; SMITH, A. *Varietals of Capitalism. A political economy of the changing wine industry*. Ithaca: Cornell University Press, 2016.
- JULLIEN, B.; SMITH, A. (ed.). *Industries and globalization. The political causality of difference*. Basingstoke: Palgrave, 2008.
- JULLIEN, B.; SMITH, A. Conceptualizing the role of politics in the economy: industries and their institutionalizations. *Review of International Political Economy*, v. 18, n. 3, p. 358-383, 2011.
- JULLIEN, B.; SMITH, A. (ed.). *The EU's Government of Industries*. London: Routledge, 2014.
- KALBERG, S. *Les valeurs, les idées et les intérêts. Introduction à la sociologie de Max Weber*. Paris: La Découverte, 2010.
- LAGROYE, J. *Sociologie Politique*. Paris: Presses de la FNSP, 1997.
- LEBARON, F. *La croyance économique. Les économistes entre science et politique*. Paris: Seuil, 2000.
- LEMOINE, B. *L'ordre de la dette*, Paris: La Découverte, 2016.
- MÉRAND, F. Champ. In: DEVIN, G. (ed.). *10 concepts sociologiques en relations internationales*. Paris: CNRS Éditions, 2015.
- NEE, V. The New Institutionalisms in Economics and Sociology. In: SMELSER, Neil J.; SWEDBERG, Richard (ed.). *The Handbook of Economic Sociology*. 2nd ed.

- Princeton NJ/New York: Princeton University Press/Russell Sage Foundation, 2005. p. 49-74.
- PENISSAT, E.; ROWELL, J. The creation of a European socio-economic classification: limits of expert-driven statistical integration. *Journal of European Integration*, v. 37, n. 2, p. 281-297, 2015.
- RADAELLI, C. *Technocracy in the EU*. London: Longman, 1999.
- ROCHEFORT, D.; COBB, R. *The Politics of Problem Definition*. Lawrence: University Press of Kansas, 1994.
- SABATIER, P. The advocacy coalition framework: revision and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, v. 5, n. 1, p. 98-130, 1998.
- SMITH, A. How the WTO matters to industry: the case of Scotch whisky. *International Political Sociology*, v. 3, n. 2, p. 176-193, 2009.
- SMITH, A. Policy-making within the European Commission: problematization, instrumentation and legitimation. *Journal of European Integration*, v. 36, n. 1, p. 55-72, 2014.
- SMITH, A. *The politics of economic activity*. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- SMITH, A. The economic driven by politics as values: the case of pharmaceuticals in France. *New Political Economy*, v. 22, n. 6, p. 611-627, 2017.
- SMITH, A. Travail politique et changement institutionnel: une grille d'analyse. *Sociologie du Travail* (à paraître), 2019.
- VERBA, S. *Elites and the idea of equality*. Cambridge M.A.: Harvard University Press, 1987.
- WEBER, M. *Essais sur la théorie de la science*. Paris: Plon, 1992.
- WOLFE, R. See you in Geneva? Legal (mis)representations of the Trading System. *European Journal of International Relations*, v. 11, n. 3, p. 339-365, 2005.

A ABORDAGEM PRAGMÁTICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Phillipe Zittoun

Introdução

As muitas abordagens que existem para estudar as políticas públicas em geral e seus processos de fabricação e transformação em particular têm todas uma maneira relativamente semelhante de lidar com a compreensão de como os problemas públicos são colocados na agenda. Na maioria dos manuais escolares americanos, europeus ou de outros países, o quadro em que essa análise se realiza é quase sistematicamente uma abordagem construtivista, ou seja, que considera que os indivíduos só têm acesso à realidade “objetiva” do mundo através da mobilização de dispositivos de conhecimento e de jogos de linguagem que são necessariamente subjetivos e contingentes (BERGER; LUCKMANN, 1966). Na verdade, todos concordam, em primeiro lugar, que não é missão do pesquisador identificar ou definir um problema “objetivo”, mas, acima de tudo, entender como os atores envolvidos no processo o definem, o defendem e trabalham duro para colocá-lo na agenda da mídia e do governo. Embora o debate entre uma abordagem positivista e uma construtivista dos problemas tenha existido fortemente na Sociologia, ele tem estado relativamente ausente do trabalho de políticas públicas, com autores focando desde o início não sobre os problemas em si, mas sobre as condições que permitem que um problema seja assimilado ou não pelo governo. Os estudos de autores como Schattschneider (1935), Easton (1965), Bachrach e Baratz (1962), Cobb e Elder (1971), influenciados fortemente pelos trabalhos da sociologia construtivista e pelo de John Dewey (1926), muito cedo contribuíram para essa inflexão, dando importância central ao trabalho político de definir problemas, para retomar o título da obra de Cobb e Rochefort. Quando olhamos para o Handbook sobre a formação de agenda, escrito recentemente sob a direção de Nicolas Zahariadis (2017), essa inflexão construtivista e pragmatista continua a ser amplamente dominante.

Se as abordagens construtivistas e pragmatistas são muito dominantes quando se trata de compreender a inclusão de problemas na agenda, esse não é o caso quando os pesquisadores se concentram na elaboração de propostas e no processo

de tomada de decisão que as acompanha. Onde os pesquisadores privilegiam a observação do processo de definição conduzido pelos atores quando se trata de problemas, o autor não hesita em se referir a medidas e instrumentos como objetos já existentes e que não se trata de que os atores definam, mas apenas de escolher ou mesmo de definir eles mesmos o que são políticas públicas. Quando Thomas Dye realizou um primeiro levantamento na década de 1970, ele identificou mais de quarenta definições diferentes do conceito desenvolvido pelos pesquisadores (DYE, 1972) e, então, concluiu que o único denominador comum entre todas essas definições não estava relacionado ao seu conteúdo específico, mas ao seu produtor. Ele definiu assim as políticas públicas como o que o governo decide fazer ou não fazer. Quarenta anos mais tarde, o número de definições não cessou de aumentar, mas a base comum não se ampliou, ao ponto de ser impossível hoje produzir uma definição consensual entre os investigadores.

Neste capítulo, propomos apresentar a abordagem pragmática das políticas públicas, uma abordagem cujo propósito é considerar de forma simétrica o trabalho de definição e propagação de problemas e o de construção e difusão de propostas. Inspirada tanto pela abordagem cognitiva francesa e pela sociologia pragmática quanto pelas abordagens interpretativas e discursivas anglo-saxônicas (DURNOVA; ZITTOUN, 2013; ZITTOUN, 2013b; ZITTOUN, 2014), essa aproximação se propõe a examinar a trajetória das propostas, desde sua fabricação até sua inclusão na agenda dos processos decisórios governamentais, incluindo sua competição e debate tanto em fóruns de mídia quanto nos espaços mais discretos de debate dentro das administrações e comunidades de políticas públicas. A abordagem pragmática propõe, assim, compreender o processo de produção das políticas públicas, antes de tudo, como o resultado de uma atividade política geralmente conflituosa dos atores em interação nas arenas político-administrativas, procurando tanto definir, propagar e impor uma solução coletiva, ligando uma proposta de ação encarregada de resolver um problema insolúvel, um “decisor” capaz de pôr as coisas em ordem e uma coalisão de defesa.

1. Definir as políticas públicas para dar sentido à sua mudança

O trabalho acadêmico para definir políticas públicas é tão antigo quanto o trabalho sobre as próprias políticas públicas. Caracteriza-se por um desejo de parte dos investigadores de compreender melhor o objeto e definir os seus contornos para o estudar melhor. Referindo-se ao trabalho inaugural de Harold Lasswell na década de 1950, ele define a política pública como uma “escolha importante”, mas livre de conotações partidárias.⁵¹ O conceito inglês de “*policy*” pretende, portanto,

⁵¹ “the word “policy” is commonly used to designate the most important choices (...) [It] is free of many of the undesirable connotations clustered about the word political which is often believed to imply “partisanship” or “corruption” (1951, p.2).

ser uma forma mais neutra e apolítica de abordar questões de políticas públicas. Mas onde o inglês utiliza vários termos para distinguir atividades partidárias de atividades de políticas públicas, o francês, como em muitos idiomas, particularmente o latim, utiliza apenas um termo, o de “*politique*”.⁵²

A denominação, mas também a definição, varia assim segundo o país e a abordagem. Cada livro e cada manual têm assim a sua própria definição do conceito de política pública. No entanto, na ausência de uma definição comum, ainda é possível identificar uma série de características que os pesquisadores compartilham. Sem pretender ser exaustivo, as principais características dessas definições são cinco, que dizem respeito às políticas públicas. Em primeiro lugar, retomando a definição de Thomas Dye “*Whatever governments choose to do or not do*” (DYE, Thomas, 1978, p. 3), os pesquisadores consideram que uma política pública é, antes de tudo, um conceito empírico destinado a descrever a ação concreta do Estado (ou de uma autoridade pública) ou, mais especificamente, o Estado em ação (JOBERT; MULLER, 1987). A segunda característica é considerar que a política pública nunca é composta de um único elemento, mas forma um agrupamento de vários elementos empíricos, como decisões, leis, decretos, circulares, orçamentos, instituições, funcionários, atividades, discursos etc. Hugh Hecló (1972) evoca, portanto, que sempre é muito mais do que uma simples decisão, trata-se de um conjunto de dimensões intermediárias.⁵³ Guy Peters considera que a política pública é um conjunto de atividades realizadas pelo Estado.⁵⁴

A terceira característica se refere à questão do significado e da intencionalidade desse conjunto. Para muitos autores, as políticas públicas se referem à intencionalidade ou a um objetivo. Hugh Hecló e Guy Peters insistem na dimensão intencional da política pública.⁵⁵ Richard e Smith evocam a importância dos objetivos que dão sentido a esse agrupamento.⁵⁶ Uma política pública é, portanto, antes de tudo, um agrupamento que faz sentido e está organizado em torno de orientações. A questão que permanece controversa é quem desenvolve esse significado e se ele pode ser objetivado.

⁵² Política, como para o caso do Brasil, N.D.T.

⁵³ «*The term policy is usually considered to apply to something “bigger” than particular decisions, but “smaller” than general social movements. Thus, policy, in term of level of analysis, is a concept placed roughly in the middle rang.*” (HECLO, 1972)

⁵⁴ “*Public Policy is the set of activities that governments engage in for the purpose of changing their economy and society. (...) The study of public policy is understanding what governments do and their effects on citizens.*”

⁵⁵ “*A second and essential element in most writers’ use of the term is purposiveness of some kind*” (HECLO, 1972)

⁵⁶ “*Policy is a general term used to describe a formal decision or plan of action adopted by an actor (...) to achieve a particular goal.*” (RICHARD; SMITH, 2002)

A quarta característica é considerar que as políticas públicas não podem ser compreendidas sem levar em conta o processo em que ocorrem e em que estão envolvidos muitos atores (JONES, 1984; ANDERSON, 1979), como o cenário da agenda do problema, a formulação da proposta, a tomada de decisões e a implementação. Durante cada uma das fases, a cooperação dos atores constitui um dos principais problemas que esses têm de enfrentar.

A quinta característica é colocar em evidência os efeitos específicos e inesperados para cada uma de suas fases (STONE, 2001). Quaisquer que sejam as intenções dos atores, a emergência de um problema, a dinâmica de uma solução e a implementação sempre lhes escapam em parte.

Embora essas cinco características sejam relativamente compartilhadas pelos pesquisadores, permanece o fato de que elas não são suficientes para criar um consenso em torno da definição de políticas públicas. A cada tentativa de objetivar uma definição, surgem críticas e definições concorrentes. No entanto, os pesquisadores, diante de uma impossibilidade relativamente semelhante quanto à definição objetiva dos problemas, preferiram abandonar esse trabalho de definição para observar melhor as atividades realizadas pelos atores envolvidos no processo (SPECTOR; KITSUSE, 1973). Embora essa mudança de foco das definições subjetivas e concorrentes dos problemas públicos tenha permitido superar o impasse definitivo em que os pesquisadores se encontravam, eles não fizeram o mesmo para as soluções.

Gostaríamos de considerar uma política pública como um conjunto de elementos heterogêneos, sem ligações óbvias ou lógicas às quais os atores tentam dar sentido e coerência em função de intenções e de estratégias contingentes. De certa forma, podemos tomar emprestado de Michel Foucault o conceito de “dispositivo” que ele usa para falar sobre a prisão, mostrando que o encarceramento une elementos tão heterogêneos como medidas, leis, discursos sobre a criminalidade, “guardas” e “criminosos”, instituições etc. (FOUCAULT, 1975). Assim, é possível importar essa definição tanto como uma política pública, como uma política penal, que pode ser considerada inicialmente como uma combinação de elementos heterogêneos de leis, decretos, papéis sociais, organizações, servidores públicos, subsídios. O papel do pesquisador já não é o de definir políticas públicas, mas sim o de se concentrar na forma como os atores reúnem e dão significado a esses elementos heterogêneos.

Cabe, portanto, aos investigadores observar como e quando os atores definem as políticas públicas. Um dos momentos mais importantes que temos constatado no nosso próprio trabalho de observação empírica é que isso ocorre precisamente em um momento em que os atores querem impor uma nova solução que reforma ou consolida uma política pública existente. Em outras palavras, é antes de tudo em torno de um trabalho de legitimação de uma mudança que se realiza esse trabalho de definição (ZITTOUN, 2013a).

2. Uma abordagem pragmática da ação pública para investigar a fábrica de soluções

Além da questão da definição, os autores que trabalham com políticas públicas também não conseguem chegar a um acordo sobre o principal problema do campo de pesquisa. Duas grandes tradições já podem ser distinguidas. A primeira é a tradição anglo-saxônica de “*Policy Analysis*”, que se centra na produção de conhecimento normativo sobre e para as políticas públicas. A segunda é uma tradição europeia, mais abrangente, mas que encontramos também nos Estados Unidos, e foca mais na compreensão dos processos de produção, transformação e implementação de políticas públicas. Enquanto a primeira tradição se baseia na segunda, esta última presta pouca atenção ao papel das análises do processo.

A “*Policy Analysis*” anglo-saxônica pode ser considerada quer como uma ciência aplicada, uma espécie de “medicina” elaborada para resolver os males da sociedade (LASSWELL, 1971), quer como uma arte ou know-how (WILDAVSKY, 1987). Trata-se, antes de tudo, de desenvolver métodos para resolver problemas públicos particularmente complexos e muitas vezes insolúveis. Os autores que seguem essa tradição falam cada vez mais de “*Policy Design*” para integrar essa dimensão artística na elaboração dos instrumentos e enfatizam que a dimensão técnica não pode ser suficiente (PETERS, B. G., 2015; HOWLETT, 2009). Entre os métodos analíticos mais famosos, podemos citar o método racional de custo/benefício, que oferece uma grade metodológica para resolver problemas complexos (PETERS, 2015), ou o método do incrementalismo disjuntivo (LINDBLOM, 1959), que propõe construir uma abordagem de tentativa/erro para resolver problemas insolúveis.

No entanto, essa dimensão normativa é sempre acompanhada por uma dimensão abrangente importante. Em seu último livro sobre *Policy Design*, por exemplo, o primeiro conselho de B. Guy Peters aos formuladores de políticas públicas, os *policymakers*, é compreender a complexidade das políticas públicas como ensinadas pela observação empírica dos processos existentes, apreendendo dessa forma a pluralidade das definições de um problema, a ausência de uma ligação racional entre o problema e a solução, os muitos efeitos inesperados e contraditórios de instrumentos geralmente ambíguos, sua dimensão política irredutível (PETERS, B. G., 2015).

Ao contrário, a tradição compreensiva visa entender, sem julgar, como as políticas públicas são fabricadas, transformadas e implementadas. Esse ponto de virada ocorreu na década de 1970 com autores como Charles Jones, James Anderson e Charles Lindblom, os quais publicaram um livro sobre os processos de produção de políticas públicas (LINDBLOM; WOODHOUSE, 1992; ANDERSON, 1979; JONES, 1984). Isso muitas vezes envolve a identificação de variáveis causais que refletem a dinâmica das políticas públicas. Assim, teorias como o *Advocacy Coalition Framework* (ACF) ou o equilíbrio pontuado oferecem um entendimento considerado

“objetivo” da mudança (SABATIER, 1998). No entanto, como aponta Frank Fischer, é raro que esses trabalhos não se baseiem em pressupostos normativos subjacentes à sua reivindicação de objetividade (FISCHER; GOTTWEIS, 2012). Por um lado, há geralmente avaliações muito normativas sobre as políticas públicas, definindo padrões de sucesso ou fracasso, por exemplo, do que é uma mudança e do que não é, ou pelo menos da sua importância em maior ou menor grau (ZITTOUN, 2009), mas também uma dificuldade real em considerar os conhecimentos e análises subjetivos que os atores produzem e transmitem.

Paradoxalmente, se as abordagens normativas se baseiam em enfoques abrangentes para desenvolver estratégias analíticas e de persuasão, poucos trabalhos abrangentes consideram o papel das estratégias de análise, de produção de significados e de persuasão no processo. A abordagem pragmática propõe afastar-se desse aparente paradoxo, descrevendo empiricamente as operações concretas que os atores conduzem para definir problemas e soluções, para mobilizar categorias, conceitos, limitações. Mais do que considerar a existência macro de forças ou limitações impostas aos atores, trata-se de levar a sério as operações microcognitivas e discursivas que conduzem para realizar uma análise que lhes permita associar uma solução e um problema e tornar visíveis as limitações.

Herbert Simon é um dos primeiros a se interessar por essas operações concretas que os atores realizam para resolver problemas (SIMON, 1997). Referindo-se, sobretudo, à natureza subjetiva da racionalidade dos atores, destacou que, diante da multiplicidade de caminhos possíveis que se abrem ao raciocínio, os indivíduos devem fazer suas escolhas mobilizando suas próprias simplificações, aproximações, intuições, preferências e modos de pensar. Ampliando as reflexões de Simon, Lindblom desenvolve a ideia de que os atores confrontados com esses problemas, que são muito complexos para serem resolvidos racionalmente, devem “se virar” e não hesitar em desenvolver “estratagemas” de simplificação cognitiva que lhes permitam resolver problemas insolúveis (LINDBLOM, 1959; LINDBLOM, 1979; LINDBLOM; WOODHOUSE, 1992). Na sequência dos trabalhos de Lindblom, Wildavsky irá abordar essa questão da prática da *Policy Analysis* como um método de solução de problemas, considerando também que não pode ser uma ciência no sentido tradicional do termo, mas sim uma arte (WILDAVSKY, 1987; WILDAVSKY, 2006).

Continuando esse trabalho de desconstrução da forma como os problemas são resolvidos, Cohen, March e Olsen e depois John Kingdon, no campo da política pública, irão destacar que a associação entre um problema e uma solução não é, na realidade, uma questão de trabalho analítico, mas de acoplamento⁵⁷ e oportunidade. A partir de então, o trabalho analítico de solução de problemas se refere ao *status* da ilusão e à questão do significado, à justificação *a posteriori*.

Para compreender esse trabalho de solução de problemas levado a cabo pelos atores, a abordagem pragmática propõe voltar a uma observação empírica

⁵⁷ Do francês *couplage*, termo que remete à noção em inglês *coupling* de J. Kingdon, N.D.T.

mais detalhada de como os atores produzem esses acoplamentos, obtêm sucesso, mas também não os ligam entre si e questionam não só a composição do significado, mas, sobretudo, o papel que esse significado desempenha na construção das políticas públicas. Para isso, podemos apoiar-nos em uma abordagem pragmática, herança simultaneamente da filosofia pragmática americana do início do século 20 (JAMES, s. d.; PEIRCE *et al.* 1982; DEWEY, 2010) e da sociologia pragmática francesa desenvolvida nos últimos vinte anos (BOLTANSKI, 2009), que sugere que se levem a sério as competências cognitivas e definitivas dos atores e a importância do que se joga nas suas interações entendidas como espaços de intercâmbio com resultados incertos, mas durante os quais os atores testam a sua definição para tentar construir um acordo em torno de um significado comum.

Para resumir as principais hipóteses dessa abordagem pragmática da ação pública (BARTHE, *et al.*, 2014), podem ser mencionados os seguintes pontos:

- É uma abordagem empírica e compreensiva, ou seja, considera essencial o trabalho investigativo que permite observar e descrever a realidade das práticas para entender sua lógica ou dinâmica. Ela se concentra, em primeiro lugar, no nível micro, ou seja, coloca como central a observação do conjunto das práticas concretas e observáveis que conduzem os atores com um interesse particular na forma como discutem entre si, debatem, estabelecem acordos ou desacordos.
- Atribui grande importância às capacidades cognitivas, discursivas e analíticas dos atores, ou seja, à sua capacidade de definir conceitos, argumentar, implementar estratégias, adaptar-se a situações, dar-lhes sentido etc. Trata-se, portanto, de levar a sério os sistemas de conhecimento que os atores mobilizam em seu enfrentamento com a realidade, sistemas que atuam como um filtro ao mesmo tempo indispensável e deformador dessa realidade.
- Considera que os comportamentos dos atores estão ligados ao sentido das ações que lhes dão e que esse sentido é inseparável do contexto em que se desenvolve. Assim, atribui grande importância à cooperação baseada no acordo intersubjetivo que os atores constroem em suas interações, ao imperativo da justificação a que os atores devem submeter-se em suas injunções e ao trabalho crítico que testa essas justificações.
- A abordagem pragmática rejeita distinções clássicas nas Ciências Sociais, tais que:
 - A distinção objetivo/subjetivo e se propõe a interessar pelo trabalho de objetivação conduzido pelos atores, pela forma como definem as instituições, os atores coletivos e os conceitos gerais (Estado, problemas, interesse geral etc.).
 - A distinção entre discurso/prática ao considerar que o discurso é uma prática que não pode ser extraída do seu porta-voz e do seu contexto

de enunciação (neste caso, não pode haver análise do discurso). Vamos falar sobre prática discursiva.

- A distinção ideia/interesse, ao considerar que as ideias existem empiricamente apenas em práticas discursivas e são, portanto, inseparáveis do seu porta-voz, durante as quais os atores definem e estabilizam os seus interesses e identidades. Desse ponto de vista, o interesse não é um conceito explicativo “objetivo”, que muitas vezes é prático para explicar o que se quer, mas um conceito que se define na prática e nas provas experimentadas pelos atores.
- A distinção micro/macro, ao considerar que o “macro” existe fora da prática concreta dos atores como uma força que os ultrapassa e limita. Muito pelo contrário, o macro e as instituições só existem por meio da micropática dos atores.

A abordagem pragmática dá importância essencial à investigação e aos testes, ou seja, à forma como os atores não constroem seus conceitos, definições e análises sozinhos e isolados do mundo, mas os constroem realizando pesquisas e explicando-os constantemente em interações durante as quais os submetem a testes, começando pelo teste da crítica, durante o qual suas definições devem não apenas resistir, mas também se adaptar. De um modo mais geral, o conhecimento é produzido na ação.

A sociologia pragmática se comprometeu a descrever o mundo social como a cena de um processo em que atores em situações incertas conduzem investigações, registram sua interpretação do que está acontecendo nos relatórios, estabelecem qualificações e se submetem a testes (BOLTANSKI, 2009, p. 48).

A abordagem pragmática propõe, portanto, começar pelo trabalho de pesquisa para entender como os atores desenvolvem seu raciocínio e relacionam um problema e uma solução. Entre as várias enquetes que conduzi, o processo de instalação do *tramway* em Paris, em 2007, é um rico exemplo de aprendizagem (ZITOUN, 2008). Esse *tramway*, apresentado como instrumento de reforma da política de transportes, é aquilo a que se pode chamar uma “solução”. Mas quando é que ele emerge? Para resolver que problema? E justificado por que tipo de análise? A pesquisa empírica mostra, em primeiro lugar, que o *tramway* existe há mais de quinze anos como projeto e é regularmente objeto de vários relatórios sucessivos para destacar o seu interesse. Também permite destacar que os defensores da solução “*tramway*”, os autores dos relatórios, especialistas da *Régie Autonome des Transports Parisiens* (RATP)⁵⁸ ou da Agência de Planejamento Urbano, o têm associado a diferentes problemas em diferentes épocas. Na década de 1980, o *tramway* foi apresentado

⁵⁸ A agência que gerencia o transporte público em Paris.

pela primeira vez como a resposta ao problema do movimento circular dos usuários em Paris, que era limitado por um sistema elaborado em estrela. Na década de 1990, foi associado ao problema da poluição e, um pouco mais tarde, às questões de reabilitação dos bairros que atravessa.

O *tramway* é um exemplo muito significativo de como os atores realmente combinam a mesma solução para problemas diferentes, dependendo das circunstâncias. Trata-se, portanto, de uma operação de acoplamento em que a ideia de que a solução vem da resolução do problema se estilhaça e é testada pela observação empírica. Mas, se a solução não provém da solução do problema, ela é sistematicamente apresentada como tal e acompanhada por um conjunto de análises que vêm construir a racionalidade desse acoplamento. O trabalho de racionalização vem apagar o *bricolage* que tornou possível o acoplamento, um pouco como um acabamento que remove os vestígios da construção.

A partir desse exemplo, podemos tirar várias reflexões:

- Os atores sempre associam soluções com problemas para lhes dar sentido. As soluções geralmente não existem independentemente dos problemas que têm para resolver, são mesmo os “problemas” que lhes permitem se tornar uma “solução”.
- As soluções podem ser associadas a novos problemas para os quais não foram inicialmente desenvolvidas, pelo que a combinação desses dois termos deve ser considerada como o resultado de um trabalho de acoplamento, cuja ordem inicial não é importante.
- Se as análises não servem necessariamente para “encontrar” uma solução baseada num problema, os atores estão sujeitos a um imperativo de justificação que os obriga a colocar as suas afirmações em ordem, posicionando o problema antes da solução e racionalizando o vínculo entre o problema e a solução, apagando assim os vestígios de *bricolage* que levaram a essa cadeia.

Tal perspectiva ajuda a compreender por que as soluções precisam de problemas para existirem e por que é que os acoplamentos absurdos, isto é, aquelas que não conseguem passar no teste da justificação e resistir à crítica, não podem emergir. Em outras palavras, a justificação e os testes críticos necessários para construir acordos em torno de uma conexão constituem um filtro seletivo. Desse ponto de vista, a abordagem pragmática das políticas públicas permite enriquecer e superar os paradoxos da abordagem de *Kingdon* sobre a ideia de acoplamento.

Analisar significa domesticar problemas “selvagens” para torná-los tratáveis

Com base nessa observação, precisamos ter uma visão mais detalhada de como os atores procedem para definir as soluções que propõem, associá-los aos

problemas e desenvolver análises de racionalização. A abordagem pragmática sugere que não basta simplesmente fornecer uma explicação estrutural e macro para explicar esse processo de acoplamento de um problema e uma solução. A observação de práticas concretas permite mostrar não só a engenhosidade estratégica dos atores para conectar problemas e soluções, mas também a forma como essas conexões contribuem para uma redefinição do problema e da solução.

Para compreender plenamente esse processo, precisamos começar com exemplos de como os atores encaixam os diferentes componentes de suas declarações. Na França, está em andamento um debate neste momento sobre a proposta do governo de atenuar as condições de demissão por motivos econômicos para combater o elevado desemprego do país. Para justificar tal posição, que pode parecer contraintuitiva (demitir mais facilmente para facilitar a contratação), os atores desenvolvem um raciocínio que consiste em estabelecer primeiro uma espécie de algoritmo causal entre um problema, o desemprego, e sua causa, as condições de demissão (geralmente sob a forma: “se..., é que”):

- Se os patrões não contratam, é porque receiam não poder despedir trabalhadores em caso de dificuldades econômicas.
- Se os patrões têm medo de poder despedir, é porque o código do trabalho é muito rígido.
- A reforma do direito do trabalho reduz as condições de demissão.
- A reforma do direito do trabalho permite, portanto, resolver o problema do desemprego.

O problema (desemprego) está associado a uma causa (a rigidez do regulamento). Por outro lado, a solução (reformular o regulamento) está associada a uma consequência (aliviar o regulamento). Esse duplo trabalho permite, então, criar uma engrenagem simples e lógica entre a causa do problema e a consequência da solução, o que, por associação indireta, permite estabelecer um vínculo entre um problema e uma solução. Toda a habilidade dos atores está baseada no que Wittgenstein chama de jogos de linguagem, ou seja, jogos de associações causais e normativas entre propostas inicialmente distintas, de acordo com regras muitas vezes implícitas para criar significado.

Se, como mencionado anteriormente, Wildavsky considera que a *Policy Analysis* é mais uma arte do que uma ciência, acrescenta que é menos a arte de resolver problemas do que a arte de criar problemas que podem ser resolvidos (WILDAVSKY, 1987). A abordagem pragmática permite completar essa intuição comparando a *Policy Analysis*, em primeiro lugar, a um jogo de linguagem em que os atores desenvolvem estratégias para transformar um problema insolúvel em um problema tratável. Como salienta o exemplo, o estratégia essencial consiste em operar uma dupla substituição: o problema pela sua causa, uma causa que não é mais do que um problema tratável; a solução pela sua consequência. No exemplo

acima, a rigidez das regras de demissão não é apenas uma “causa”, é sobretudo um problema novo que deve ser resolvido, só que dessa vez é um problema tratável. De certa forma, ao associar uma causa ao problema, conseguiram domesticar um problema “selvagem”, ou seja, um problema insolúvel,⁵⁹ transformando-o em um problema domesticado.

Para concluir, e sem entrar em todos os detalhes desta vez, a *Policy Analysis* deve antes ser entendida como um processo de produção de uma declaração de solução, ou seja, um discurso em busca de estabilização que associe uma solução a um problema, por meio de diferentes esquemas discursivos para redefinir o problema, tornando-o tratável e apoiando-se em argumentos encarregados de justificar tal associação. Trata-se de um conhecimento prático, os atores realizam montagens usando sua intuição ou aproximação, mas que também se baseiam no trabalho de racionalização e argumentação.

Os enunciados sobre políticas públicas diante da argumentação e da crítica

A abordagem pragmática é muitas vezes referida como uma sociologia dos testes (ou das provas), ou seja, uma sociologia que procura observar as práticas dos atores, confrontados com provas que eles têm de superar (BARTHE *et al.*, 2014). Para compreender plenamente essa dimensão da incerteza, é importante reexaminar dois aspectos essenciais dessa abordagem: por um lado, o conhecimento só existe por meio das práticas concretas em que pode ser observado, ou seja, as práticas discursivas dos indivíduos, quer se trate de um relatório escrito, de uma discussão ou de um discurso, não podendo ser apreendido sem um autor, uma situação ou um interlocutor a quem o sujeito é dirigido; por outro lado, essas práticas discursivas são inseparáveis das interações que possibilitam, seja para permitir a cooperação, mas também para criar conflitos. Assim, a abordagem pragmática rejeita igualmente as aproximações sociológicas que observam os jogos de atores sem se interessarem pelo que dizem, tanto quanto as abordagens de análise do discurso que esmiúçam os enunciados sem levar em conta os jogos de atores, nos quais esses ocorrem. Trata-se, portanto, de se interessar pelas situações sociais concretas em que os atores produzem enunciados de soluções para compreender em que contexto nascem, com que intenção, mas também para acompanhar a evolução dessas situações.

Retomando o exemplo do *tramway*, os primeiros promotores do *tramway* foram inicialmente contados com os dedos de uma mão. Eles estão cada um dentro de uma organização e pertencem aos serviços de pesquisa cuja missão é produzir propostas. Quando os poucos promotores produzem análises para justificar o *tramway* como uma solução para os problemas, o fazem primeiro porque estão sujeitos

⁵⁹ Na literatura anglo-saxã, fala-se frequentemente de “Wicked Problem” (HEAD *et al.*, 2008).

a um imperativo de persuasão e justificação. Como nenhuma decisão é tomada isoladamente, eles devem primeiro persuadir outros atores, começando pelos seus superiores, do interesse de tal projeto e em um ambiente competitivo. A sociologia das organizações destacou a medida em que as organizações são espaços de conflito, onde o confronto entre departamentos, entre ministérios, entre escritórios é permanente e onde a cooperação de atores não é óbvia, mas um problema difícil de resolver (CROZIER; FRIEDBERG, 1977).

No caso do *tramway*, é em primeiro lugar a incapacidade dos promotores de convencerem outros atores, que não eles próprios, o que permite compreender que esse caso acaba em um relatório, em uma prateleira poeirenta de biblioteca. Bruno Latour mostrou, da mesma forma, que um projeto pode ser absolutamente inovador, tecnologicamente maravilhoso e promissor, mas é, antes de tudo, a capacidade desses promotores de propagá-lo, recrutando aliados que lhe permitam nascer (LATOUR, 1992). É aqui que o problema desempenha um papel importante. A principal diferença entre o projeto *tramway*, que resolve um problema de circularidade, e o projeto *tramway*, que resolve o problema da poluição, é que o segundo problema da agenda permite um número muito maior de atores interessados e envolvidos, começando pelo prefeito de Paris, que foi chamado para abordar essa questão. O acoplamento é, portanto, não apenas um meio para os atores criarem um jogo de linguagem, mas também para integrar um conjunto de atores entre os acordos a serem construídos para formar coalizões, mas também conflitos a serem enfrentados.

Trata-se, portanto, de se interessar pelo trabalho concreto e persuasivo realizado pelos atores para compreender melhor a forma como se desenvolvem as alianças, as associações e até mesmo as coalizões. Várias teorias consideram que as coalizões são organizadas de acordo com o interesse (Richardson), ideias (Sabatier), paradigma (Haas), como se a cooperação dos atores fosse uma questão de curso, quando uma fundação comum existe e é compartilhada (SABATIER; WEIBLE, 2014; RICHARDSON, 2013; HAAS, 1992). Tal hipótese permanece contraditória com o trabalho que leva a sério o dilema da ação coletiva e considera que essa ação é sempre um problema a ser resolvido e não um fenômeno natural (OLSON; BOUDON; LEVI, 1987; CROZIER; FRIEDBERG, 1977). Nenhuma das propostas que estudamos empiricamente é levada a cabo, desde a sua emergência, por um vasto conjunto de indivíduos que a elas aderem espontaneamente, natural e instantaneamente. Cada proposta estudada é, primeiramente, levada a cabo por alguns atores cujo trabalho principal consiste precisamente em recrutar outros atores para ampliar o círculo de apoio.

O caso do *tramway* parisiense é revelador em mais de um aspecto, na medida em que a proposta do *tramway* começou a se espalhar em 1995, não porque os atores aderiram à proposta espontaneamente a partir de 1995, graças a valores ou crenças comuns, mas devido ao trabalho concreto de promoção realizado por seus defensores. Esse trabalho é mais interessante de se observar, pois ocorre em um ambiente competitivo, onde duas correntes estão em competição. É surpreendente observar

até que ponto as alianças que serão formadas em torno de cada corrente atravessarão todas as organizações e não cobrirão qualquer divisão simples que as torne compreensíveis, a não ser por meio desse trabalho de inscrição. Há defensores de ambas dentro da RATP, da cidade de Paris, funcionários eleitos, mas também técnicos, a Agência de Urbanismo e até mesmo a Associação de Usuários dos Transportes.

Nesse mundo competitivo de propostas, a análise de políticas públicas, ou seja, não só o acoplamento de uma solução para um problema, mas também a produção analítica e argumentativa que o acompanha, são ativos essenciais para o trabalho persuasivo. Autores como Perelman, mas também como Majone (PERELMAN; OLBRECHTS-TYTECA, 2008; MAJONE, 1992), mostraram que a construção da probabilidade de uma solução tem a ver, em primeiro lugar, com o trabalho de argumentação que a suporta. Em um mundo sem evidências, ganha-se verossimilhança, portanto, com argumentos.

Essa argumentação é tanto mais importante quando os atores não só se submetem a um imperativo de justificação, como também devem ser capazes de resistir às críticas que são feitas ao enunciado. Esse estudo crítico foi também particularmente subestimado nos trabalhos sobre as políticas públicas. É de grande interesse para o trabalho de Boltanski ter focado nessa dimensão crítica (BOLTANSKI, 2009). Essa é uma dimensão da qual estamos bem cientes no mundo da pesquisa, o que significa que um artigo ou hipótese deve ser capaz de passar no teste da crítica. Mas o mundo da pesquisa não é o único. Encontramos a importância desse trabalho crítico entre os especialistas de um setor que não hesitam, quando uma nova proposta surge, em realçar a sua falta de “fiabilidade”, “viabilidade”, “coerência” etc. Esse trabalho crítico é encontrado nas burocracias mais amplas onde a administração está sob o jugo de novas propostas. E, evidentemente, o espaço político é o lugar mais significativo da crítica, pelo menos nas democracias. Estruturam-se na adversidade política, mas também no trabalho jornalístico etc.

Ao longo de sua “trajetória”, uma proposta, portanto, percorre mundos de provas, e qualquer enunciado que não tenha estabelecido resistência suficiente pode desaparecer. No trabalho que estou dirigindo atualmente sobre gás de xisto (CHATEAURAYNAUD; ZITTOUN, 2014), é evidente que a ministra do Meio Ambiente modifica a sua posição inicial de recusar uma moratória sobre as licenças emitidas na França, apoiando-se sobre um trabalho de justificação quando esse trabalho é prejudicado pelos críticos.

Quando olhamos para as práticas concretas dos atores no mundo da fabricação de políticas públicas, vemos que passam seu tempo em espaços discretos, bem como em espaços sob os holofotes, argumentando, persuadindo, criticando, e o sucesso dessas práticas está indissolivelmente ligado à trajetória de enunciados de propostas. Alguns autores, como Neusdadt, que tinham olhado muito atentamente para a atividade diária do presidente dos Estados Unidos, concluíram que o mandatário estava gastando seu tempo tentando persuadir (NEUSTADT, 1990). Banfield também abriu o caminho ao mostrar a importância do trabalho concreto

de influência nas organizações (BANFIELD, 1961). A abordagem pragmática propõe ir mais longe, por fazer desses jogos de atores, associados com os jogos de linguagem, as principais práticas, que devem ser observadas para compreender o que faz com que uma proposta de política pública possa emergir ou fracassar.

A fabricação de enunciados de políticas públicas como um jogo de poder

As práticas discursivas não são apenas práticas que entrelaçam jogos de linguagem e jogos de atores, são igualmente inseparáveis dos jogos de poder (FOUCAULT, 1971). É muitas vezes uma falha clássica das abordagens discursivas ou linguísticas ao, por vezes, rejeitar questões de poder, como se o poder dos argumentos fosse substituir o poder dos atores. A abordagem pragmática das políticas públicas faz da questão do poder um problema central, considerando simultaneamente indissociável o poder dos atores do poder dos argumentos.

A questão do poder na construção das políticas públicas pode ser abordada de muitas maneiras. Antes de tudo, deve-se considerar que uma proposta não está apenas em busca de um problema para resolver, mas também em busca de um tomador de decisão para legitimar. Na Ciência Política, há muito tempo se debate sobre a existência de um tomador de decisão. De certa forma, sempre que os pesquisadores quiseram identificar um tomador de decisão, concluíram que não o havia realmente ou que muitos deles contribuíram para o processo de tomada de decisão, que o poder deveria ser visto como difuso, explosivo, fragmentado e que ninguém tinha realmente decidido. E, no entanto, se os pesquisadores não conseguem identificar “o verdadeiro” tomador de decisão, os atores não hesitam em associar uma proposta a um tomador de decisão.

No exemplo do *tramway* parisiense, ninguém duvida de que o prefeito é o principal tomador de decisões. E, no entanto, existem muitos argumentos para provar que não é esse o caso, uma vez que a responsabilidade jurídica, por exemplo, incumbe ao Estado e à Região. Isso não impede os atores de pensar no tema, mas quando o prefeito toma posição sobre a escolha do percurso (levará mais de três anos para decidir entre duas delas), todos os atores ao seu redor, incluindo aqueles que supostamente têm poder, reconhecem sua posição como uma decisão. Na realidade, não devemos fechar-nos na busca de um tomador de decisão “verdadeiro”, mas compreender a importância de designar um tomador de decisão. O *tramway* só será construído quando o prefeito se apropriar do projeto e se tornar efetivamente seu proprietário.

Gusfield ressaltou que o trabalho de definir um problema foi inicialmente organizado em torno da designação de um responsável (GUSFIELD, 2008). Kingdon também mostrou que uma situação só se torna um problema público quando é definida como uma situação que deve ser resolvida por uma autoridade pública (KINGDON, 2010). Da mesma forma, pode-se dizer que um enunciado de solução só toma forma quando um “tomador de decisão” o atribui a si mesmo. Esse

trabalho é essencial porque o reconhecimento da figura do tomador de decisão é também uma forma de reconhecimento do seu poder e posição no espaço sociopolítico. Obviamente, essa posição não se adquiriu, deve ganhá-la porque, se o “tomador de decisão” falhar, coloca-se em perigo.

Mas o “tomador de decisão” não é o único; uma proposta é inseparável de seus “proprietários”, ou seja, de todos aqueles que se apropriaram da medida e reivindicam sua autoridade. O debate sobre a escolha da corrente do *tramway* é ainda mais interessante, pois perpassa, como vimos, todas as organizações. Em cada organização, a apropriação de uma ou outra das correntes também pode ser um meio de testar posições de poder, vendo-se o vencedor fortalecido em sua posição. Desse ponto de vista, os atores vinculam uma pequena parte do seu poder e identidade a essa corrente. Se se impõem, serão capazes de reivindicar o seu sucesso e o poder que dele derivam. O sucesso da sua corrente não é apenas o revelador de seu poder, mas ajuda a moldá-lo. Assim, a RATP vê na corrente oposta a direção dos ônibus à direção dos metrô, sendo o *tramway* um híbrido. Se esse último for considerado mais poderoso, será o primeiro a prevalecer, permitindo que se reposicione nos jogos de poder usuais.

Uma forma de se analisar essa questão de poder é considerar, por um lado, que há uma distribuição de “territórios” de políticas públicas entre diferentes proprietários e, por outro lado, que cada proposta é uma oportunidade para testar esse cadastro, ou seja, esse mapeamento onde as fronteiras são identificadas de acordo com seu proprietário. Assim, a divisão do trabalho gerada por qualquer processo de burocratização é construída em torno da apropriação de um setor específico. O Ministério da Habitação é o proprietário de todas as políticas públicas que têm a ver com a questão da moradia. O Ministério da Pesquisa, no que se refere à pesquisa etc. Cada ministério não é organizado apenas com base na divisão em setores, ele estrutura uma espécie de cadastro com uma definição (sempre friável e porosa) das fronteiras dentro das quais assegura sua dominação e a distribuição de posições e poderes no seu interior. Em nosso trabalho, pudemos observar os conflitos entre o Ministério da Habitação e o Ministério dos Assuntos Sociais para ver se a proposta “Moradia de Emergência” não era “acomodação” disfarçada. Além da simples luta semântica que distingue os dois conceitos, é principalmente uma questão de propriedade, porque se a “moradia de emergência” for requalificada em acomodação, ela automaticamente cai nas competências do Ministério de Assuntos Sociais.

Cada nova solução em si carrega uma configuração específica de poderes, e a sua integração em uma política pública existente deve ser entendida como um problema, na medida em que modifica a distribuição dos poderes envolvidos. É também porque provoca uma modificação assimétrica, que os atores se envolvem fortemente em conflitos a favor ou contra uma nova proposta. Por isso, é essencial compreender em que medida a política pública é sempre uma questão de poder e que a sua alteração traz com ela a possibilidade de redistribuir recursos que podem ter consequências.

Conclusão: a abordagem pragmática para captar a dimensão política das políticas públicas

A abordagem pragmática das políticas públicas é, portanto, antes de tudo, uma aproximação que visa capturar o processo de elaboração e transformação de políticas públicas por meio da microdescrição das práticas concretas dos atores e focando, em particular, na maneira pela qual esses se associam à sua proposta, uma solução para resolver, atores para agregar, poderes para distribuir e argumentos para racionalizar.

A sociologia pragmática tem focado muito na dinâmica das “causas” e problemas. Proporcionou uma melhor compreensão da importância de definir o trabalho no processo de definição da agenda. Tornou também possível concentrar-se em uma grande atividade política, a de contestar o poder e criar desordem. Boltanski mostra como o trabalho de definição de problemas contribui para “tornar a sociedade inaceitável”, ou seja, fazê-la ver a injustiça e os problemas de uma sociedade (BOLTANSKI, 2008). Para usar um vocabulário da Ciência Política, pode-se dizer que a definição de problemas públicos contribui para desenhar a imagem de uma sociedade em desordem, uma sociedade com um futuro problemático que, se nada for feito, pode tornar-se apocalíptica e, conseqüentemente, produzir desordem ao desafiar a ordem estabelecida, a do governo que não age.

A abordagem pragmática das políticas públicas centra-se mais na atividade do governo e vê na observação concreta das práticas governamentais um meio para compreender melhor as condições para o surgimento, sucesso e fracasso das propostas de políticas públicas. Além disso, permite-nos compreender o grande papel da definição de soluções como a forma pela qual os indivíduos tentam projetar uma sociedade futura que recupere a ordem, ou seja, uma sociedade onde os problemas sejam resolvidos, o futuro seja reencaminhado, onde os tomadores de decisão comecem a tomar decisões novamente etc. O desenho de uma sociedade futura reordenada não é apenas a produção de uma ficção, ela contribui em si mesma para a produção da ordem política.

A esse respeito, a abordagem pragmática permite compreender que a análise das políticas públicas não é nem uma arte, nem uma ciência, mas uma atividade política de domesticar problemas e desordens e produzir uma ordem que é sempre instável e efêmera.

Referências

- ANDERSON, James E. *Public Policy-Making*. Holt, Rinehart and Winston, 1979.
- BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. Two faces of power. *American political science review* 56 (04), p. 947-952, 1962.

- BANFIELD, Edward C. *Political influence*. Transaction Publishers, 1961.
- BARDACH, Eugene; PATASHNIK, Eric M. *A practical guide for policy analysis: the eightfold path to more effective problem solving*. 5th Revised edition. SAGE Publications Inc, 2015.
- BARTHE, Yannick; DE BLIC, Damien; HEURTIN, Jean-Philippe; LAGNEAU, Éric; LEMIEUX, Cyril; LINHARDT, Dominique; DE BELLAING, Cédric Moreau; RÉMY, Catherine; TROM, Danny. Sociologie pragmatique: mode d'emploi. *Politix*, n. 3, p. 175-204, 2014.
- BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. *Policy dynamics*. University of Chicago Press, 2002.
- BOLTANSKI, Luc. *De la critique: précis de sociologie de l'émancipation*. Gallimard, 2009.
- BOLTANSKI, Luc. *Rendre la réalité inacceptable*. Demopolis, 2008.
- CHATEAURAYNAUD, Francis; ZITTOUN, Philippe. The future they want-or do not want: Shale gas opponents vs. proponents between local motives and global scenarios. In: 9TH INTERNATIONAL CONFERENCE ON INTERPRETIVE POLICY ANALYSIS. Wageningen. The Netherlands, 2014.
- COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. The politics of agenda-building: An alternative perspective for modern democratic theory. *The Journal of Politics* 33 (04), p. 892-915, 1971.
- COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. A garbage can model of organizational choice. *Administrative science quarterly*, p. 1-25, 1972.
- CROZIER, Michel; FRIEDBERG, Erhard. *L'acteur et le système*. 1977.
- DAHL, Robert A.; LINDBLOM, Charles E. *Politics, economics, and welfare: planning and politico-economic systems resolved into basic social process*. Harper & Row, Publ., 1963.
- DELEON, Peter. *Advice and consent: the development of the policy sciences by De-leon, Peter*. Russell Sage Foundation, 1988.
- DEWEY, John. *The Public and Its Problems*. 1. edition. Chicago: Swallow Press, 1954.
- DEWEY, John. *Le public et ses problèmes*. Paris: Editions Gallimard, 2010.
- DURNOVA, Anna; ZITTOUN, Philippe. Les approches discursives des politiques publiques. *Revue française de science politique*, v. 63, n. 3, p. 569-577, 2013.
- DYE, Thomas R. *Understanding public policy*. Englewood Cliffs, N.J., Etats-Unis d'Amérique: Prentice-Hall, 1972.
- EASTON, David. *A systems analysis of political life*. New York: Wiley, 1965.
- FISCHER, Frank. *Reframing public policy: discursive politics and deliberative practices*. First Edition: OUP Oxford, 2003.

- FISCHER, Frank; GOTTWEIS, Herbert. *The argumentative turn revisited: public policy as communicative practice*. Duke University Press, 2012.
- FOUCAULT, Michel. *L'ordre du discours*. Paris: Gallimard, 1971.
- FOUCAULT, Michel. *Surveiller et punir: naissance de la prison*. Bibliothèque des histoires. Paris: Gallimard, 1975.
- FREGA, Roberto; GABARET, Jim. *Le pragmatisme comme philosophie sociale et politique*. Lormont: Editions Le Bord de l'Eau, 2015.
- GUSFIELD, Joseph. *La culture des problèmes publics: L'alcool au volant: la production d'un ordre symbolique*. Paris: Economica, 2008.
- HAAS, Peter M. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International organization*, v. 46, n. 1, p. 1-35, 1992.
- HABERMAS, Jürgen. *Theorie de l'agir communicationnel*. Tome 2. Pour une critique de la raison fonctionnaliste. Paris: Fayard, 1987.
- HABERMAS, Jürgen; ROCHLITZ, Rainer. *Vérité et justification*. Paris: Gallimard, 2001.
- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. Political Science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, v. 44, n. 5, p. 936-57, 1996.
- HECLO, H. Hugh. Policy Analysis. *British Journal of Political Science* 2 (1): 83-108, 1972.
- HEAD, Brian W. *et al.* Wicked problems in public policy. *Public Policy*, v. 3, n. 2, p. 101, 2008.
- HOWLETT, Michael. Governance modes, policy regimes and operational plans: a multi-level nested model of policy instrument choice and policy design. *Policy Sciences*, v. 42, n. 1, p. 73-89, 2009.
- HUDSON, John; LOWE, Stuart. *Understanding the policy process*. 2e éd. The Policy Press, 2014.
- JAMES, William. *Pragmatism*. CreateSpace Independent Publishing Platform. 2016.
- JAMES, William; MADELRIEUX, Stéphane; FERRON, Nathelie. *Le pragmatisme: un nouveau nom pour d'anciennes manières de penser*. Paris: Flammarion, 2011.
- JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. *L'Etat en action: politiques publiques et corporatismes*. Paris: Presses Universitaires de France, 1987.
- JONES, Bryan D.; BAUMGARTNER, Frank R. *The politics of attention – How government prioritizes problems*. New edition, University of Chicago Press, 2006.
- JONES, Charles Oscar. *An introduction to the study of public policy*. 3rd revised edition. Wadsworth Publishing Co Inc., 1984.
- KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies, update edition, with an epilogue on health care*. 2e éd. Longman, 2010.
- LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. *Gouverner par les instruments*. Les Presses de Sciences Po, 2005.

- LASSWELL, Harold D. *Preview of Policy Sciences*. Elsevier Science Ltd, 1971.
- LASSWELL, Harold D. *The Policy Sciences: recent developments in scope and method*. Stanford University Press, 1951.
- LATOUR, Bruno. *Aramis ou l'amour des techniques*. Paris: La Découverte, 1977.
- LATOUR, Bruno; WOOLGAR, Steve; BIEZUNSKI, Michel. *La vie de laboratoire*. La Découverte, 2005.
- LINDBLOM, Charles E. Still muddling, not yet through. *Public administration review*, v. 39, n. 6, p. 517-526, 1979.
- LINDBLOM, Charles E. The science of “muddling through”. *Public Administration Review*, v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959.
- LINDBLOM, Charles E.; WOODHOUSE, Edward J. *The policy making process*. 3e éd. Pearson, 1992.
- LIPPMANN, Walter. *Public Opinion*. CreateSpace Independent Publishing Platform, 2011.
- LIPPMANN, Walter. *[(The Phantom Public)]*. Transaction Publishers, 1993.
- MAJONE, Giandomenico. *Evidence, argument and persuasion in the policy process*. New edition. Yale University Press, 1992.
- MARGETTS, Helen; HOOD, Christopher. Tools approaches. In: *Contemporary Approaches to Public Policy*, 2016. p. 133-154. Springer.
- NEUSTADT, Richard Elliott. *Presidential power and the modern presidents: the politics of leadership from Roosevelt to Reagan*. The Free Press, 1990.
- NEVEU, Erik. *Sociologie politique des problèmes publics*. Paris: Armand Colin, 2015.
- OLSON, Mancur; BOUDON, Raymond; LEVI, Mario. *Logique de l'action collective*. Paris: Presses Universitaires de France – PUF, 1987.
- PARSONS, Wayne. *Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis* by Wayne Parsons. First edition. Edward Elgar Publishing Ltd, 1996.
- PEIRCE, Charles Sanders; JAMES, William; LEWIS, Clarence Irving; DEWEY, John; MEAD, George Herbert; THAYER, H. S. *Pragmatism: the classic writings*. New Ed. Hackett Publishing Co, Inc., 1982.
- PEIRCE, Charles Sanders; JAMES, William; LEWIS, Clarence Irving; DEWEY, John; MEAD, George Herbert; THAYER, H. S. *Pragmatism: the classic writings*. New Ed. Hackett Publishing Co, Inc., 1982.
- PERELMAN, Chaïm; OLBRECHTS-TYTECA, Lucie. *Traité de l'argumentation: la nouvelle rhétorique*. 6e édition. Université de Bruxelles, 2008.
- PETERS, B. Guy. *Advanced introduction to public policy*. Edward Elgar Publishing Ltd., 2015.
- PETERS, Guy B. *Institutional theory in political science: the new institutionalism*. 3rd revised edition. Continuum Publishing Corporation, 2012.

- RICHARDSON, Jeremy. *Policy styles in Western Europe (Routledge Revivals)*. London: Routledge, 2013.
- ROCHFERT, David A.; COBB, Roger W. *The politics of problem definition: shaping the policy agenda*. University Press of Kansas, 1994.
- SABATIER, Paul A. *Theories of the policy process*. First edition, first printing. Westview Press Inc., 1998.
- SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. *Theories of the policy process*. 3e éd. Westview Press, 2014.
- SCHATTSCHEIDER, E. E. *Politics, Pressures and the Tariff: A Study of Free Private Enterprise in Pressure Politics, as Shown in the 1929-1930. Revision of the Tariff*. N edition. Prentice-Hall, 1935.
- SIMON, Herbert A. *Administrative Behavior*. 4th revised edition. S&S International, 1997.
- SPECTOR, Malcolm; KITSUSE, John I. Social problems: a re-formulation. *Social problems*, v. 21, n. 2, p. 145-159, 1973.
- STONE, Deborah. *Policy paradox: the art of political decision making*. 2nd revised edition. W.W. Norton & Co., 2001.
- WAGENAAR, Hendrik. *Meaning in action: interpretation and dialogue in policy analysis*. M.E. Sharpe, 2011.
- WILDAVSKY, Aaron B. *Politics of the budgetary process*, 1964.
- WILDAVSKY, Aaron B. *Budgeting and governing*. New edition. Transaction Publishers, 2006.
- WILDAVSKY, Aaron. *Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis*. Reprint. Transaction Publishers, 1987.
- WILDAVSKY, Aaron. Rescuing policy analysis from PPBS. *Public Administration Review*, v. 29, n. 2, p. 189-202, 1969.
- WITTGENSTEIN, Ludwig. *Recherches philosophiques*. Paris: Gallimard, 2014.
- ZAHARIADIS, Nikolaos. *Handbook of Public Policy Agenda Setting*. Edward Elgar Publishing, 2016.
- ZITTOUN, Philippe. Entre définition et propagation des énoncés de solution. *Revue française de science politique*, v. 63, n. 3, p. 625-646, 2013a.
- ZITTOUN, Philippe. *La fabrique politique des politiques publiques: une approche pragmatique de l'action publique*. Les Presses de Sciences Po., 2013b.
- ZITTOUN, Philippe. *The political process of policymaking: a pragmatic approach to public policy*. Palgrave Macmillan, 2014.
- ZITTOUN, Philippe. Understanding policy change as a discursive problem. *Journal of Comparative Policy Analysis*, v. 11, n. 1, p. 65-82, 2009.

ZITTOUN, Philippe. One policy for two problems: the controversy surrounding the Parisian tramway. *Planning Theory & Practice*, v. 9, n. 4 p. 459-474, 2008.

ZITTOUN, Philippe; DEMONGEOT, Benît. Debates in French policy studies: from cognitive to discursive approaches. *Critical policy studies*, v. 3, n. 3-4, p. 391-406, 2010.

ZITTOUN, Philippe; PETERS, B. Guy. *Contemporary approaches to public policy*: theories, controversies and perspectives. London: Palgrave Macmillan, 2016.

OS ESPAÇOS SOCIAIS PARA A PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. A NOÇÃO DE CAMPO COMO FERRAMENTA DA SOCIOLOGIA DA AÇÃO PÚBLICA

Vincent Dubois

Introdução

Uma das questões centrais na análise de políticas é identificar os atores que contribuem em seu desenvolvimento e como seus intercâmbios são organizados: os contornos dos ambientes que formam, a estruturação de suas relações, a natureza e os efeitos de suas interações. Para isso, a literatura é rica em muitas noções: a de rede, com todas as suas extensões (coalizão de causas, comunidades de políticas públicas, comunidades epistêmicas), ou, em uma tradição mais especificamente francesa, as de setor (JOBERT; MULLER, 1987), de fórum (JOBERT, 1994) ou sistema de ação (CROZIER; FRIEDBERG, 2014). Cada um desses conceitos fornece percepções que podem ser úteis, mas também deixa alguns aspectos na sombra (como a centralização do poder, propositadamente ignorada na sociologia da ação organizada, ou as características sociais dos atores na análise da rede). Alguns deles possuem virtudes descritivas (comunidades de políticas públicas), e os autores que as utilizam nem sempre contam com uma metodologia perfeitamente rigorosa para delimitar esses ambientes e objetivar os indivíduos que os compõem (para uma discussão sobre esses pontos, ver Dubois, 2014, p. 199-214).

O conceito de campo, forjado por Pierre Bourdieu, permanece pouco utilizado nessa área. Na literatura de língua inglesa, além das referências limitadas à noção de campo em geral (ver, por exemplo, DUFFY, BINDER, SKRENTNY, 2010), a maioria das – raras – referências à teoria de Bourdieu em pesquisa de políticas públicas pode ser encontrada na literatura na área da educação (LINGARD; RAWOLLE; TAYLOR, 2005). No Brasil, foi notavelmente mobilizada para estudar as lutas pelo poder local, no princípio das políticas de desenvolvimento regional (GALVANESE; FAVARETO, 2014), e para analisar a formação da área de atendimento às pessoas nas ruas (espaço do cuidado a pessoas em situação de rua), revelando o lugar central

ocupado por organizações religiosas (BORYSOW, 2018, p. 55–145). Mesmo na França, onde o uso do conceito é generalizado, poucos trabalhos de ação pública o utilizam (CLÉMENT, 2013; ITCAINA; ROGER; SMITH, 2016).

No entanto, o conceito de campo pode ser útil não só para a análise empírica dos espaços sociais de produção de políticas públicas, mas também sociologicamente mais poderoso do que os conceitos mais frequentemente utilizados nessa área, graças ao sistema teórico subjacente e ao método analítico que está associado a esta noção. Além disso, o conceito permite propor um modelo explicativo da orientação das políticas públicas e de suas mudanças, relacionando-as com a estrutura das interações entre os atores (chamados “agentes” na teoria de campo), contribuindo assim para fortalecer a sociologização de suas análises. O objetivo deste capítulo é, portanto, mostrar sua fertilidade para a sociologia da ação pública. Voltaremos primeiro a esse conceito e às suas possíveis aplicações nessa área. Desenvolveremos então duas entre essas. A segunda seção mostrará como ele objetiva o microcosmo específico no qual uma política é produzida. A terceira seção considerará as políticas como o produto das relações entre espaços sociais diferenciados.

1. O conceito de campo e seus possíveis usos para a sociologia da ação pública

1.1 Um breve retorno ao conceito de campo

A teoria de campo de Bourdieu faz parte de um complexo sistema de noções interdependentes, que não pode ser resumido em poucas frases. Apresentarei aqui apenas os elementos-chave para leitores pouco familiarizados (para uma introdução, ver BOURDIEU; WACQUANT, 1992, 94-115; CATANI, 2011; e PEREIRA, 2016).

Um campo é um microcosmo social, ou seja, um espaço social cujas atividades se situam numa área particular (como a arte ou a política), cujos desafios que os estruturam e as regras que os regem são irreduzíveis para aqueles e aquelas que estruturam e regem as outras áreas. Os indivíduos (agentes) de um campo não seguem a mesma lógica e objetivos que os de outro campo. Um artista procurará ser reconhecido por seus colegas e críticos de arte e, portanto, se esforçará para atender aos critérios que definem o que é um bom artista, enquanto um político buscará posições de poder e praticará o jogo democrático (ou em referência ao mesmo), será leal ao partido e seu líder, ou será útil dentro do governo como um tecnocrata bem treinado. Isso significa também que os recursos relevantes variam de um campo para outro; isso é o que Bourdieu chama de “capital específico”. O capital tecnocrático de competências reconhecidas nos assuntos governamentais é valioso nas áreas política e burocrática, mas não tem valor nos domínios das artes. Além disso, os modos de vida, preferências e atitudes concretizados por Bourdieu como *habitus* diferem de um domínio para outro. Os

estilos de vida e as formas de ver o mundo são funções de seu pertencimento a um campo: um artista não pensa, não fala, não se veste, nem se comporta como um político, e vice-versa.

Esses elementos introduzem dois pontos principais. Em primeiro lugar, essas especificidades têm sido progressivamente definidas no processo histórico de diferenciação que caracteriza as sociedades modernas. A religião, a política, as artes e a ciência nem sempre foram consideradas e organizadas como esferas de atividades distintas. Essa evolução histórica corresponde a um processo de autonomização: os campos constituíram-se como tal, dotando-se eles próprios (*auto*) das regras que os especificam (*nomos*). Em segundo lugar, um campo é um espaço estruturado de posições e concorrência. A posição de um agente é definida pelo nível e a estrutura do capital que detém, relacionada com o nível e a estrutura do capital dos outros agentes (importância da rede relacional, filiação institucional, tipo de reconhecimento etc.). Os agentes competem entre si para fortalecer sua posição no campo, de forma explicitamente organizada como tal (concursos, eleições) e, de forma mais genérica, nas atividades ordinárias do campo.

Tudo isso é de grande ajuda na compreensão da organização de uma esfera específica de atividade. Mas há ainda mais: Bourdieu estabelece uma relação de homologia entre a posição que um agente ocupa em um campo e as suas tomadas de posição (uma declaração política, uma obra de arte). Existe, portanto, uma relação multinível entre as posições (agente a, agente b, etc.), entre as posições e as tomadas de posição (agente a, tomada de posição a, etc.), e entre as próprias tomadas de posição (a, b', etc.). Os produtos (como uma obra de arte ou um discurso político) são compreendidos *relacionalmente*⁶⁰, referindo-se ao conjunto dos produtos em competição em determinado momento (o espaço das tomadas de posição), ele próprio referido à estrutura social da sua produção (o espaço das posições). Seguindo esse quadro de análise, pode-se compreender sociologicamente uma política pública, a sua orientação, o seu estilo, o seu conteúdo, relacionando-a com o campo da sua produção, ou seja, à estrutura das posições e das relações entre os agentes em competição para a sua definição, na medida em que essa estrutura funda socialmente o espaço das opções políticas previstas e determina as suas possibilidades relativas de êxito. Essa orientação, que vamos pormenorizar, fornece assim um poderoso meio para sociologizar a análise de uma política, revelando a estrutura social da sua produção. Se o conceito de campo é precioso para uma sociologização consequente da análise das políticas públicas, é também porque está associado a uma metodologia precisa, que é baseada em uma objetivação sistemática das propriedades dos agentes envolvidos e ao mesmo tempo das suas tomadas de posição, tratadas em conjunto com a técnica estatística da análise das correspondências múltiplas. Essa análise multivariada mantém uma afinidade direta com o conceito de campo, pelo raciocínio relacional que permite aplicar (DUVAL, 2014).

⁶⁰ Do original em francês *relationnellement* N.D.T.

1.2 Usos para a análise das políticas

Quais são, precisamente, os usos possíveis da teoria dos campos para analisar uma política? Podem ser definidas orientações distintas, mas não incompatíveis.

a) A noção de campo burocrático permite analisar a formação, a estrutura e o funcionamento de um espaço de posições próprias do Estado, que, por sua vez, especifica o próprio Estado (BOURDIEU, 2012). Essa noção evita a visão monolítica da burocracia como um conjunto homogêneo orientado para objetivos coletivos compartilhados, e coloca as organizações burocráticas específicas na perspectiva geral da concorrência interorganizacional, completando assim utilmente a análise organizacional (EMIRBAYER; JOHNSON, 2008, p. 20). No setor burocrático, observa-se geralmente uma combinação de oposições hierárquicas e verticais (ex. Estado central vs. autoridades locais, altos funcionários vs. funcionários intermédios e subalternos), de oposições funcionais (ex. departamentos financeiros vs. departamentos gastadores) e de competições institucionais entre os “feudos burocráticos” (ALLISON; ZELIKOW, 1999), que defendem interesses e orientações divergentes. No nível dos agentes individuais, isso corresponde a competições entre diferentes tipos de capital burocrático, vinculadas também a oposições geracionais: experiência vs. conhecimentos técnicos; competências internas e domínio jurídico ou prático das regras do jogo vs. competências setoriais, transponíveis para fora da burocracia. Esses princípios de oposição combinam-se com princípios de agrupamento e de solidariedade, como o espírito de corpo classicamente observado nos quadros superiores dos diferentes ramos da função pública francesa. A consideração sistemática dessas concorrências internas e dos pontos de vista contraditórios que lhes estão associados permite compreender como as escolhas públicas derivam do equilíbrio interno do poder nesse espaço específico de relações.

b) O conceito de campo pode ser mobilizado para analisar um espaço de posições e relações específicas que está estreitamente vinculado à formulação das políticas públicas. Thomas Medvetz dá um exemplo disso nas suas pesquisas sobre os *think tanks* americanos (MEDVETZ, 2014). Nesse estudo, Medvetz mostra como a formação desse subespaço de produção intelectual contribuiu para a estrutura do debate público nos Estados Unidos, delineando o espaço de opções politicamente concebíveis e possíveis, orientando, dessa forma, indiretamente as políticas governamentais.

c) Um terceiro uso possível consiste em analisar as opções públicas, relacionando-as com a estrutura do campo do poder (DENORD; LAGNEAU-YMONET; THINE, 2012). O campo do poder é composto pelas frações mais dominantes de uma série de áreas específicas (tais como o da economia, os meios de comunicação social, os domínios políticos e intelectuais), cujo poder pode ser exercido em outros domínios para além do seu de origem. Por exemplo, os diretores das grandes empresas podem possuir títulos de imprensa e canais de televisão e,

graças a isso, exercer um poder nas várias áreas em que os meios de comunicação desempenham um papel direto, como a política, o que, por sua vez, reforça a sua posição dominante inicial no campo econômico. É por isso que esses diretores fazem parte do campo do poder, ao lado de políticos, jornalistas ou intelectuais influentes, com quem compartilham um elevado nível de capital nas suas várias formas (econômica, social, simbólica), o que lhes permite intervir em uma ampla gama de áreas. Como qualquer área, o campo do poder é definido pela estrutura das relações de poder no seu interior, ou seja, pela concorrência entre as suas diferentes frações (econômica, política, cultural, por vezes religiosa). O que está em jogo nessa competição é o poder sobre as diferentes formas de capital e sobre a hierarquia entre essas formas (por exemplo, entre o capital econômico e capital cultural) – a saber, a economia geral das hierarquias entre as áreas e no seio do espaço social no seu conjunto. Pode-se argumentar que a maior parte das decisões políticas é tomada nesse espaço específico de relações. É possível argumentar também que a ação pública, enquanto modo de regulação social politicamente legitimada, é precisamente uma das maneiras de regular as diferentes formas de capital e a sua hierarquia.

d) Uma quarta maneira de mobilizar o conceito de campo para analisar o sistema de posições dentro do qual as políticas emergem é estabelecer a estrutura de um espaço institucionalizado de relações de poder político. Didier Georgakakakis propôs essa análise no caso da União Europeia (GEORGAKAKIS; ROWELL, 2013). Longe de considerá-lo do ponto de vista institucional e jurídico como um conjunto de procedimentos que regem o papel respectivo de órgãos oficiais (o “triângulo de decisão” composto pelo Parlamento, pela Comissão e pelo Conselho), a União Europeia é então considerada como um campo, com suas próprias regras (sociais), suas próprias formas de capital e seus próprios desafios. O estudo do “campo da eurocracia” oferece uma perspectiva global sobre os diferentes tipos de agentes envolvidos nesse sistema, dos funcionários nacionais aos jornalistas que cobrem a atualidade da UE, dos altos funcionários da Comissão Europeia aos representantes de grupos de interesses e sobre as suas estruturas relacionais relativamente estáveis. A objetivação dessas estruturas relacionais é uma contribuição fundamental para compreender o conteúdo das decisões e dos programas da UE, bem como o seu estilo e tendências recorrentes. Sylvain Laurens propôs uma análise nesse sentido, mostrando como a estrutura das trocas entre os círculos de negócios e os burocratas europeus constituía um sistema fortemente estabelecido, que predetermina o espaço das opções políticas possíveis (LAURENS, 2015).

No restante deste capítulo, desenvolverei duas formas ainda mais diretas de mobilizar o conceito de campo na sociologia da ação pública, primeiro para objetivar o espaço de produção de uma política específica, e, em seguida, para refletir mais amplamente sobre as relações entre os distintos espaços sociais dentro dos quais se formam as políticas públicas.

2. O espaço de produção de uma política

2.1 Propostas

A mobilização do conceito de campo para reconstituir o espaço de produção de uma política repousa sobre um postulado que torna possível a construção dessa política como um objeto sociológico. Esse postulado rompe com as concepções tradicionais da ação pública como resultado de uma “vontade”, de uma decisão e/ou de um processo racional, bem como com as análises contemporâneas que a veem como um efeito de interação imprevisível – *garbage can model* – ou ideias consideradas como matrizes da ação. Consiste em considerar a ação pública como produto das práticas e representações dos agentes envolvidos, sendo essas práticas e representações determinadas pelas características sociais, interesses, posição objetiva destes agentes e, portanto, pela estrutura das relações que os unem. Ao permitir objetivar a estrutura dessas posições, das tomadas de posições correspondentes, e dessas relações, a análise em termos de campo permite revelar o que fundamenta socialmente uma política e fornecer uma análise sociológica.

Esse postulado conduz à formulação de duas principais hipóteses de base. Assumindo um dos axiomas da sociologia dos campos, que coloca uma relação de homologia entre posições e tomada de posições, a primeira consiste em relacionar opções e orientações concorrentes na definição de uma política (diminuir os encargos dos empregadores ou reduzir o tempo de trabalho para promover o emprego; preferir a estrada ou a ferrovia), com as posições e interesses daqueles que os defendem (representantes dos empregadores ou altos funcionários e especialistas ativistas do Ministério do Trabalho; lobistas da indústria do automóvel ou ambientalistas eleitos). Uma segunda hipótese, mais original e raramente testada empiricamente, consiste em estabelecer uma correspondência entre o conteúdo de uma política (sua orientação, seu estilo) e a estrutura relacional do espaço dos agentes envolvidos em sua produção. É essa hipótese que nos propomos desenvolver, considerando uma política como a objetivação, em um modo de intervenção politicamente legitimado, de um estado provisório do equilíbrio de poder no campo da luta pela definição legítima dessa intervenção.

É disso que Pierre Bourdieu deu um exemplo em seu trabalho sobre habitação, analisando o espaço de posições e tomada de posições sobre o princípio da produção de políticas nesse campo, voltando à preparação da reforma de 1977 (BOURDIEU; CHRISTIN, 1990). Em 1974, Valéry Giscard d’Estaing tornou-se Presidente da República. Depois da *École Polytechnique*, a mais prestigiada instituição estatal de formação em engenharia, ele ingressou na *École Nationale d’Administration*, então recentemente criada para formar funcionários de alto nível, depois ingressou na *Inspection des Finances*, a “elite da elite” da alta administração francesa. Aos 36 anos, tornou-se o mais jovem Ministro das Finanças de um governo francês e, aos 48 anos, o mais jovem Presidente da República. Dessa forma, pretende incorporar

juventude, competência técnica e modernidade. Durante a sua presidência, o valor do capital no campo burocrático muda a favor dessas novas referências. Essa mudança permite que uma aliança conjuntural de jovens técnicos formados da *École Polytechnique* e jovens administradores financeiros da *École Nationale d'Administration* prevaleça sobre as posições previamente estabelecidas no campo das políticas de habitação, funcionários do Ministério do *Équipement*,⁶¹ representantes eleitos locais e de empresas de economia mista. Os primeiros podem assim impor a visão “moderna” e “liberal” ligada à sua posição e aos seus interesses próprios, relegando para a categoria de “arcaísmo” as concepções dos segundos. Compreende-se, assim, os fundamentos sociais, bem como ideológicos, do declínio da “ajuda à pedra”⁶² em favor da “ajuda à pessoa”,⁶³ tradução técnica de uma individualização da questão da habitação (o apoio financeiro das famílias, mais do que a construção de habitações coletivas), reveladora de um primeiro começo da viragem neoliberal.

O mesmo quadro de análise pode ser aplicado às políticas da língua francesa na França, no final dos anos 1980 (DUBOIS, 2006). Desde o seu desenvolvimento, em meados dos anos 1960, a elaboração dessas políticas é dominada por agentes com posições tradicionais, a saber, os membros da Academia francesa, que lá encontram uma forma de reinvestir o seu capital desvalorizado no campo literário. A sua orientação é, então, se não purista, pelo menos defensiva – contra a “invasão” do inglês. Os defensores de posições “progressistas”, mais abertas e hostis ao purismo, recrutam-se em particular entre os linguistas, que são praticamente excluídos do espaço de produção das políticas linguísticas, uma vez que são mantidos à margem da Academia francesa. É a valorização do capital científico de especialização no campo burocrático, graças ao momento reformador que corresponde à chegada de Michel Rocard ao cargo de Primeiro-Ministro em 1988, que permite, pela primeira vez, a chegada de linguistas a posições influentes: conselheiro do Primeiro-Ministro (Pierre Encrevé), Vice-Presidente do Conselho Superior da Língua Francesa (Bernard Quémada), Delegado-Geral da Língua Francesa (Bernard Cerquiglini). É essa chegada de um pessoal novo que fundamenta a evolução, em parte abortada, para uma política que se pretende mais aberta à mudança (reforma da ortografia, feminização dos nomes de profissão) e à diversidade linguística (reconhecimento das línguas regionais e minoritárias).

É possível observar, por meio desses exemplos, que a contribuição da sociologia dos campos para a análise da ação pública vai muito além da simples morfologia dos grupos dirigentes, a elite dos “tomadores de decisões”, cujas propriedades

⁶¹ Neste caso, *équipement* pode ser traduzido como infraestruturas, N.D.T.

⁶² Do original em francês *aide à la pierre*, que se refere a um tipo de política habitacional que consiste em subsídios públicos destinados à beneficiar investimentos em imóveis (construção, compra e reformas), N.D.T.

⁶³ Auxílios públicos destinados diretamente às famílias para auxiliar em suas despesas com a habitação, N.D.T.

sociais só precisam ser estabelecidas. Trata-se antes de mostrar o que as propriedades dos agentes e a lógica das suas relações induzem em termos de tomadas de posição, ou seja, indissociavelmente, de produções simbólicas (especializações, construções ideológicas, visões do mundo legitimadas) e de práticas de intervenção (leis, regulamentos, decisões orçamentais, reformas, construções institucionais, alocações de recursos etc.).

O que mostra também a mobilização empírica dessa sociologia é que o campo de produção de uma política raramente é redutível ao reflexo mecânico de uma relação de classe, e que os dominantes com posições adquiridas *a priori* nem sempre ganharam parte antecipadamente. Uma das características frequente desse campo é estar composto por: funcionários públicos com diferentes posições hierárquicas, gerações, órgãos e instituições, especialistas, profissionais, sindicatos e outros representantes com interesses diferentes etc. Isso permite jogos de alianças cujas reversões podem explicar as mudanças de orientação.

Finalmente, podemos ver que a objetivação da estrutura de tal campo não conduz a uma visão fixa de uma ordem imutável, cuja reprodução consistiria em uma renovação idêntica. Pelo contrário, ao identificar as mudanças nas relações de poder, o relatório sobre esses estados sucessivos permite compreender melhor as mudanças políticas que não podem ser atribuídas mais às “vontades” individuais dos tomadores de decisão ou à sua substituição por uma simples “adaptação” das escolhas públicas à evolução objetiva das situações a que se referem.

2.2 Questões

A perspectiva cujos principais fundamentos acabam de ser resumidos leva à formulação de um conjunto de questões que permitem tanto controlar o rigor do uso do conceito de campo, como fazê-lo funcionar como uma ferramenta para a formulação de hipóteses com um propósito empírico. Partiremos de cinco questões clássicas da sociologia dos campos, que reformularemos aplicando-as ao espaço de produção das políticas públicas.

Um campo é constituído pela definição de uma questão que lhe é específica, irreduzível às dos outros campos. A questão central no campo artístico, por exemplo, é estabelecer o que faz o mérito artístico, o que pode ou não ser considerado arte e quem pode ou não ser considerado artista. Uma primeira questão é, portanto, estabelecer qual assunto especifica o espaço de produção de uma política. A essa situação se pode responder afirmando que é o poder de regulamentar uma determinada esfera de práticas (imigração, habitação, educação, saúde etc.), mobilizando recursos (financeiros, jurídicos, administrativos etc.) específicos de uma instituição pública (um governo nacional, uma autoridade local, a União Europeia etc.), ou vinculados a autoridades públicas (uma agência que combina os setores público e privado, um organismo para-público, uma associação financiada por fundos

públicos, um organismo de segurança social etc.). O desafio central da competição em um campo de ação pública (o campo das políticas de trabalho ou ambientais) reside, assim, no exercício do poder de definir a direção dessas políticas e na capacidade de reivindicar com êxito a legitimidade dessas orientações.

Em segundo lugar, como definir e delimitar esse espaço? Como em qualquer campo, a definição de seus contornos não pode ser determinada *a priori*, mas é o resultado da reconstrução realizada na pesquisa. Em sua pesquisa sobre política habitacional, Pierre Bourdieu parte da identificação daqueles que ele chama de agentes eficientes, baseados em posições institucionais, análise de reputação, identificação de declarações de posição, que servem de base para a reconstrução sistemática do conjunto por comparações e complementos sucessivos. Em muitos casos, os comitês *ad hoc* criados em torno de um determinado problema ou área podem ser analisados como a objetificação do núcleo duro do campo em questão e, como tal, serem objeto de uma pesquisa específica. Foi o que se propôs, por exemplo, ao reconstituir a formação de um espaço legítimo de elaboração das políticas culturais na França, nos anos 1960, a partir das comissões culturais do Plano (DUBOIS, 2012). Aqui, como em outros lugares, ou melhor, aqui mais do que em outros, a definição dos limites do campo é um desafio de luta, pois nesse caso “estar ou não” corresponde à obtenção ou não de um reconhecimento oficial de intervir na regulação de uma esfera de atividade e à potencialidade de contribuir efetivamente para ela. No caso acima citado, pôde-se assim estabelecer como e por que razões, de forma contraintuitiva, os artistas foram inicialmente relegados para fora do campo de produção das políticas culturais.

Em terceiro lugar, a existência de um campo pressupõe um grau de autonomia sob a qual um campo deixa de funcionar como tal, estando sujeito a lógicas que lhe são externas. Longe dos debates teóricos da tradição marxista sobre a autonomia do Estado em relação às classes dominantes (BOURDIEU, 2012), a sociologia dos campos convida a restituir empiricamente as configurações históricas das relações de forças internas a cada campo e das oportunidades respectivas das suas diferentes frações para influenciar a orientação das políticas. Também nos convida a estabelecer o estado dos campos políticos e burocráticos que determinam as possibilidades de aliança e os tipos de intercâmbio com essas diferentes frações, a regulação de seu acesso diferenciado a lugares de poder e recursos públicos, a capacidade ou propensão a se impor sobre eles ou a converter suas demandas em políticas oficiais. Em outras palavras, trata-se de estabelecer os sistemas de relações entre diferentes sistemas de relações (ou campos), na lógica de uma concepção do Estado como metacampo que, como podemos ver, abre-se à pesquisa sociológica e não a uma discussão geral e abstrata sobre sua autonomia.

Quarta questão: quais são os princípios da oposição que estruturam o campo de produção de uma política? A resposta deve ser estabelecida em cada caso, mas alguns princípios recorrentes podem, no entanto, ser identificados. O grupo de agentes que afirmam representar com êxito o interesse geral (por exemplo,

altos funcionários do Estado, “personalidades qualificadas”) opõe-se ao grupo de agentes que são orientados para a defesa de interesses particulares (por exemplo, representantes de sindicatos profissionais, funcionários eleitos locais), podendo essa oposição se sobrepor à oposição que separa os agentes generalistas dos especialistas do setor. Os dois princípios concorrentes da legitimidade da competência e da legitimidade política colocam os especialistas contra os eleitos, em um jogo de deslegitimação cruzada de “tecnocratas” que tomariam o poder contra “políticos” que estão acima de tudo preocupados com a sua reeleição.

Quinta questão: quais são, finalmente, os produtos dessas competições? Trata-se das formas politicamente legitimadas de ver (objetivadas, por exemplo, em discursos, em relatórios oficiais) e de tratar (materializadas em dispositivos, reformas) um “problema” ou uma esfera de atividade. Esses produtos são formalmente legitimados, sendo endossados por um agente com autoridade política (um prefeito, um ministro) ou sancionados por um voto. São também legitimados pela própria lógica de funcionamento do campo, pelo respeito aos procedimentos, pela reivindicação da competência técnica ou científica, pela acumulação de um capital simbólico, pelo uso da opinião pública, pela consulta mais ou menos encenada ou pelo confronto regulado de pontos de vista concorrentes adequados à produção de um consenso mais ou menos ilusório – seguindo o exemplo do que acontece nas comissões acima mencionadas, as verdadeiras tecnologias de poder como máquinas para produzir legitimidade.

Reconstruir o espaço de produção e as modalidades de produção da ação pública, movimentando a sociologia dos campos, possibilita, assim, compreender o produto (política pública) e, o que é central nessa matéria, as condições e modalidades de sua legitimação.

2.3 Esclarecimentos

Nesta fase, são necessários dois esclarecimentos metodológicos. Primeiro, enquanto as páginas anteriores oferecem uma versão “dura” ou “ortodoxa” da análise em termos de campo para fins de apresentação, deve-se notar que mobilizar a sociologia dos campos não é o mesmo que procurar a todo custo demonstrar a existência de um campo, ao submeter qualquer espaço à análise fatorial a partir da qual se podem sempre deduzir polaridades e sistemas de oposição. Da mesma forma, não se trata de uma questão teológica (se é ou não um campo “real”?), mas de uma questão de raciocínio sociológico na prática (o que é que significa analisar este espaço como um campo que não veríamos de outra forma?). Isso significa que não devemos esquecer as exigências impostas pelo uso rigoroso de um conceito que só se torna plenamente significativo quando todas as noções às quais ele está logicamente articulado (autonomia, *habitus*, capital, regras, apostas, princípios específicos, em particular) tiverem sido movimentadas, nem nos privar das contribuições da sociologia dos campos (em particular, pensar em posições em termos de relações,

estabelecer polaridades, associar posições à tomada de posições para analisar espaços não estritamente designados como campos).

Em seguida, a apresentação que precede poderia levar a crer que a análise da ação pública em termos de campos se limita às posições dominantes e à fase, embora essencial, de gênese social das políticas (aquilo que chamamos de “formulação” na análise das políticas públicas). Não é o caso, uma vez que essa análise permite também considerar a produção *in concreto* das políticas “na prática”, implicando agentes de todos os níveis (o que é habitualmente designado como “implementação” – *implementation*), de que o trabalho de Bourdieu sobre a habitação oferece também aqui um bom exemplo (BOURDIEU, 1990). Poderíamos ir ainda mais longe e imaginar uma sociologia da ação pública que, ao aplicar ao máximo o programa da sociologia de campos, articule a reconstituição sistemática do espaço dos produtores de políticas com aquele de seus destinatários: beneficiários, populações alvo, grupos indiretamente afetados etc. Em outras palavras, essa sociologia pode ser útil para a análise de políticas, muito além da análise de grupos dominantes e momentos de gênese.

3. A ação pública como um produto das relações entre campos

Como podemos ver, se a restituição sistemática do espaço de produção de uma política constitui uma primeira contribuição essencial da sociologia dos campos, seria redutor parar por aqui. Essa sociologia também convida a reportar as relações entre os espaços sociais que constituem a ação pública e, ao fazê-lo, permite capturar a complexidade das relações de dominação e legitimação que caracterizam a intervenção das autoridades públicas.

3.1 Relações bilaterais

Como qualquer objeto social, a ação pública deve ser analisada como o produto de relações sociais. Nesse caso, a multiplicidade dessas relações e a diversidade das posições dos agentes envolvidos são tais que dificilmente podem ser limitadas a um único campo. Se, como acabamos de ver, é benéfico restaurar o espaço de produção específico de uma política por meio da sociologia dos campos, esta abordagem deve ser articulada, em um segundo nível, na análise das relações entre os campos ou frações de campos mobilizados na condução de uma política. Em outras palavras, trata-se de estabelecer (sistemas de) relações entre (sistemas de) relações, além de um uso monográfico da noção de campo.

A forma mais simples que essas relações entre sistemas de relações podem assumir é a dos intercâmbios, colaborações, confrontações etc., que são estabelecidas bilateralmente entre a fração do espaço governamental mobilizado no tratamento público de uma área particular (ex., funcionários públicos e agentes políticos

responsáveis pelo menos temporariamente por um determinado arquivo ou setor) e o campo correspondente. O que se chama de “política cultural” pode ser analisado nessa perspectiva como o produto da relação entre o campo da cultura e o grupo de agentes administrativos e políticos que, no âmbito do espaço governamental, intervêm nas questões culturais (DUBOIS, 2012). A história da política cultural é, então, definida como a história dessas relações. A sua reconstrução permite, em particular, compreender a formação das alianças de um campo para outro, em outros momentos impossíveis, alianças nas quais reside o princípio das mais importantes inovações ou reorientações neste domínio – mesmo que essas últimas possam ser reivindicadas ou atribuídas a agentes particulares. A primeira formalização política de uma “política republicana das artes” na França surge assim do encontro, no final do século 19, entre os administradores reformistas, o meio heterogêneo das “artes industriais” e a vanguarda do campo artístico, facilitado por agentes políticos ao mesmo tempo noviços e multiposicionados, favorecidos por uma situação política propícia à inovação. A institucionalização das políticas culturais no sentido contemporâneo do termo corresponde a um tempo em que o campo da cultura está suficientemente estabelecido para que a intervenção do Estado possa ser percebida como apoio e mais como ingerência externa, quando a administração central se fortalece em uma orientação modernizadora propícia à abertura de novos setores de intervenção. As colaborações que podem então ser estabelecidas socialmente fundamentam o princípio da “democratização cultural” como uma palavra de ordem cuja dupla conotação política e cultural expressa claramente a sua origem: um humanismo tecnocrático que neutraliza as pretensões políticas dos artistas em um compromisso entre agentes do campo burocrático e cultural – muito mais do que no “gênio” emprestado ao ministro André Malraux, o que não significa que não tenha desempenhado qualquer papel na elaboração desses compromissos, graças a eles. Tal perspectiva torna possível reformular sociologicamente a questão do papel do “Estado” na “cultura” tal como se apresenta ingenuamente nos debates públicos, ensaios filosóficos ou jurídicos, dirigindo a pesquisa para a identificação de posições e relações objetivas e historicamente situadas, em vez de especular sobre as relações desejáveis entre duas entidades abstratas.

Essa perspectiva pode, para além desse caso específico, aplicar-se a qualquer política que afete o funcionamento de um campo constituído como tal, a exemplo da educação, da ciência ou do esporte, inclusive quando esse campo esteja constituído nas instituições públicas, como no caso da justiça.

3.2 A concordância dos campos

No entanto, seria demasiado simples considerar que uma política é apenas o resultado de um confronto binário entre o espaço político-burocrático, por um lado, e o campo envolvido, por outro. Essa é uma configuração possível, particularmente

quando se trata de uma questão muito específica e circunscrita e/ou de um campo muito fechado, cujo funcionamento tem pouco impacto sobre o de outros campos, como no caso das medidas apresentadas como “técnicas” e pouco divulgadas. Esse encerramento também é encontrado quando o controle governamental é tal que conduz a um limite nas relações face a face com grupos selecionados – um exemplo do qual o sistema corporativista de regimes autoritários tem podido fornecer uma ilustração. Na maioria dos casos, a multiplicidade de espaços e subespaços envolvidos na fabricação de uma política torna-a um conjunto muito mais complexo de inter-relações.

Para se convencer disso, basta olhar para a forma como as “reformas” estão sendo realizadas, que se multiplicam a ponto de serem agora quase sinônimas de “políticas governamentais”. Pelo menos para as reformas de uma determinada dimensão, compreender a sua emergência e as condições da sua aplicação implica não só reconstituir o campo dos reformadores ou “nebulosas reformistas” (TOPALOV, 1999), mas também estabelecer o estado das relações internas de poder dos diferentes campos envolvidos e as modalidades para a sua articulação. Mesmo uma questão aparentemente técnica e interna ao campo burocrático, como a reforma do Estado, encontra sua origem e a lógica de seu tratamento em diferentes espaços e graças à sua conexão: a publicação da questão administrativa na imprensa escrita; sua transformação em questão na competição eleitoral; os investimentos intelectuais e literários de altos funcionários na elaboração e difusão de teses reformadoras (BARUCH; BEZES, 2007).

As muitas reformas de que foi objeto o Estado social nas últimas décadas, na França e em outros lugares, quer em termos de indenizações de desemprego, pensões, sistema de saúde ou assistência social, prestam-se particularmente bem a essa análise. Essas reformas, devido aos seus desafios globais e porque proporcionam a oportunidade de intervir na sua elaboração e nos debates que suscitam para uma multiplicidade de atores com estatutos diferentes, são, de fato, sempre o resultado de interações entre vários espaços sociais. Provocam intensas mobilizações em campos políticos e burocráticos. Seus desafios econômicos e sociais suscitam os do campo dos empregadores (por meio de seus representantes) e do campo sindical, que constituem o espaço institucionalizado das relações de poder (o que na França é chamado de “parceiros sociais”), nas quais se discutem e se moldam em parte a regulação das relações de trabalho e a gestão do Estado social. Em um sistema social e político, onde tanto a legitimidade das reformas governamentais quanto o sucesso das mobilizações que tentam se opor a elas são parcialmente jogados na mídia, é necessário acrescentar a contribuição do próprio campo jornalístico. Em uma área complexa, e em uma época onde a “competência” – particularmente econômica – é um recurso político importante, devemos finalmente acrescentar o espaço composto da produção especializada na interface entre os campos burocrático e científico.

Os polos dominantes desses diferentes campos são, por razões que podem ser diferentes, favoráveis à reforma ou com interesse na mesma. Pelo menos como

o ilustra o caso do campo sindical, a lógica das relações com o campo governamental leva a que apenas as posições tomadas nesse sentido possam ser ouvidas, reforçando em contrapartida as posições daqueles que as expressam nas relações de poder internas dentro desse campo. Os projetos de reforma atribuídos à “vontade” do governo só são assim possíveis na e através da convergência de lógicas e interesses (em parte) específicos a espaços distintos, mas inter-relacionados. Até certo ponto, esses procedem dessa convergência na medida em que os governantes (que não são necessariamente os únicos ou principais iniciadores) só os integraram no espaço das políticas possíveis, porque sabiam que poderiam contar com uma conjunção favorável.

No entanto, essa conjunção não é apenas uma coincidência. Em conexão com as relações internas de poder dentro dos diferentes campos, procede de cumplidades que podem ser estabelecidas de um campo para outro e das relações de poder entre os campos. Por exemplo, as relações entre empregadores, a imprensa e a política, ou os intercâmbios entre sindicalistas e especialistas. Apenas restabelecendo-os é que podemos compreender o papel dos *policy entrepreneurs*, que só podem promover com sucesso os “problemas” e as “soluções” que trazem com base nessas relações de poder e nas estratégias de aliança que permitem ou não. E se fosse mais uma vez demasiado simples considerar que essas convergências são o único fato de um governo capaz de fazer e desfazer posições dentro de cada campo, essa orquestração poderia muito bem, apesar de tudo, ter um maestro, para retomar ao contrário a famosa fórmula de Bourdieu, na medida em que (e só nessa medida) a característica do campo do poder político é a sua capacidade de agir simultaneamente em vários campos, em particular por meio da distribuição de posições de poder aos agentes (nomeando-os para uma comissão, confiando-lhes uma missão, designando-os como interlocutores privilegiados etc.), que permite que o poder seja exercido sobre os equilíbrios internos dos campos a que pertencem.

Conclusão

Neste capítulo, foi feita uma tentativa para demonstrar a fertilidade do conceito de campo, como desenvolvido por Pierre Bourdieu, para a sociologia da ação pública, uma área na qual essa noção ainda é pouco mobilizada. O conceito pode ser utilizado de várias formas, dependendo do nível considerado e mais amplamente dos objetivos da pesquisa: análise do campo burocrático, como um lugar central para o desenvolvimento de políticas, identificação de espaços específicos que desempenham um papel nessa área, tais como o campo da perícia e *think tanks*, sociologia do campo do poder, e da capacidade dos diferentes tipos de elite (agentes dominantes nos diferentes campos) para traduzir as suas recomendações em escolhas públicas, ou análise de um sistema institucionalizado de relações de poder, como no caso da União Europeia.

Dois usos nos parecem particularmente merecedores de atenção, na medida em que se referem diretamente ao objeto central específico da análise da ação pública, e porque constituem um forte modo de contabilizá-la sociologicamente, propondo um modelo de explicação do produto (a política) pelo seu espaço de produção (as posições envolvidas, a estrutura das relações que ali se estabelecem e, a partir dessa base, as práticas que ali são implantadas e as representações que ali se realizam). O primeiro consiste em analisar como um campo o sistema específico de relações constituídas de forma mais ou menos estável em torno do tratamento de um problema público ou da concepção de uma reforma (como a da política habitacional estudada por Pierre Bourdieu). A objetificação exata das posições dos agentes, das opções que defendem e das relações que mantêm permite compreender a orientação definida como legítima, vinculando-a às relações e alianças de poder (o estado histórico do campo) que estão em seu fundamento. Uma segunda forma de proceder consiste em analisar cada um dos campos (político, burocrático, mediático, do domínio concernente etc.) envolvidos na produção da política em questão e em compreender essa última como o resultado das interações entre o conjunto desses sistemas de relações específicas. Trata-se de uma forma de mostrar a complexidade dos circuitos de produção das políticas contemporâneas, muito raramente redutíveis à intervenção de uma única categoria de atores, e, ao mesmo tempo, dos processos da sua legitimação, pois é precisamente a multiplicidade e diversidade dos ambientes (campos) e atores (agentes) que têm contribuído para que se possa impor como a orientação legítima, isto é, necessária, não arbitrária e irreduzível aos interesses de um único grupo.

A sociologia dos campos preenche algumas lacunas ou deficiências nos conceitos concorrentes disponíveis para analisar os ambientes em que as políticas públicas são desenvolvidas, e é suscetível a um conjunto de contribuições, algumas das quais são compartilhadas com esses outros conceitos, mas que nenhum deles combina de forma tão sistemática. Sem que a lista seja exaustiva, cinco contribuições metodológicas, conceituais e analíticas principais podem ser identificadas no final da visão geral proposta neste capítulo.

- 1) Na medida em que se baseia sobre a objetificação sistemática das trajetórias e características sociais dos indivíduos, a sociologia de campo restabelece a espessura sociológica dos atores das políticas públicas, o que é muito menos o caso nas outras abordagens. Longe de se limitar a uma única contribuição empírica que consiste em “dar corpo” à análise, trata-se, como vimos, de conferir um estatuto explicativo a essas características, na medida em que são preditivas das posições dos agentes e da sua capacidade de intervenção na definição das políticas.
- 2) Porque se baseia num conjunto de princípios (homologia entre posições e tomada de posição, dominação etc.) e questões (grau de autonomia, polaridades etc.), a análise em termos de campo promove a sistematização

e o rigor da observação, quer qualitativa ou quantitativamente. Seu uso mais forte, no entanto, envolve a movimentação da técnica estatística à qual está diretamente associada, a análise de múltiplas correspondências, o que permite mapear espaços sociais (esse também é o caso dos estudos de rede, que nunca são tão convincentes como quando se baseiam sobre uma base estatística).

- 3) Na medida em que integra as características estritamente posicionais dos “produtores”, as características dos “produtos” (tomadas de posição), mas também a dimensão simbólica da elaboração de políticas (discurso, princípios de visão e divisão, capital simbólico dos agentes, exercício do poder simbólico para exprimir o mundo social), a sociologia dos campos de ação pública combina as respectivas contribuições, ao mesmo tempo em que evita as possíveis deficiências recíprocas das abordagens estritamente morfológicas dos *policy makers* ou as abordagens materialistas de seus interesses de agir, e as abordagens estritamente discursivas, simbólicas ou cognitivas, que tendem a assimilar as políticas apenas a essas dimensões.
- 4) Como parte integrante de uma teoria mais geral do mundo social, a sociologia dos campos está logicamente associada a um conjunto de conceitos (como *habitus* ou capital), que lhe conferem sua força analítica, onde conceitos como *advocacy coalition* ou *epistemic community* são essencialmente conceitos *ad hoc*, de um nível menos elaborado de conceitualização.
- 5) Ao designar um espaço competitivo em que o estado das relações de poder é relativamente estável, a noção de campo traduz a permanência relativa das estruturas relacionais nas quais se elaboram as políticas públicas, por oposição a uma visão (por vezes impulsionada pela análise das redes) em que as estruturas relacionais não sobrevivem às interações diretas e são, portanto, fluidas e constantemente redefinidas. Mas como esse estado de relações de poder nunca é imutável, e como se trata precisamente de captar jogos de aliança e outras estratégias de subversão ou conservação, essa noção é, por definição, histórica e permite compreender com precisão como as mudanças no equilíbrio interno das forças envolvidas podem explicar a mudança nas políticas públicas.

Referências

- ALLISON, G. T.; ZELIKOW, P. *Essence of decision: explaining the Cuban Missile Crisis*. 2nd ed. New York: Longman, 1999.
- BARUCH, M. O.; BEZES, P. Généalogies de la réforme de l'Etat. *Revue française d'administration publique*, v. 120, n. 4, p. 625-633, 30 jan. 2007.

- BORYSOW, I. da Costa. *O Consultório na Rua e a atenção básica à população em situação de rua*. 2018. Tese em Ciências – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.
- BOURDIEU, P. Droit et passe-droit. Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en oeuvre des règlements. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, v. 81, n. 1, p. 86-96, 1990.
- BOURDIEU, P. Les conditions sociales de la circulation internationale des idées. *Actes de la recherche en sciences sociales*, v. 145, n. 1, p. 3-8, 2002.
- BOURDIEU, P. *Sur l'État*: cours au Collège de France, 1989-1992. Paris: Raisons d'agir-Seuil, 2012.
- BOURDIEU, P.; CHRISTIN, R. La construction du marché. *Actes de la recherche en sciences sociales*, v. 81, n. 1, p. 65-85, 1990.
- BOURDIEU, P.; WACQUANT, L. J. D. *An invitation to reflexive sociology*. Chicago: University of Chicago Press, 1992.
- CATANI, A. M. As possibilidades analíticas da noção de campo social. *Educação & Sociedade*, v. 32, n. 114, p. 189-202, 2011.
- CLÉMENT, P. *Réformer les programmes pour changer l'école? Une sociologie historique du champ du pouvoir scolaire*. Thèse de sociologie – Université de Picardie, Amiens, 2013.
- CROZIER, M.; FRIEDBERG, E. *L'acteur et le système les contraintes de l'action collective*. Paris: Seuil, 2014.
- DENORD, F.; LAGNEAU-YMONET, P.; THINE, S. Le champ du pouvoir en France. *Actes de la recherche en sciences sociales*, n. 190, p. 24-57, 27 jan. 2012.
- DUBOIS, V. La linguistique, science de gouvernement? In: IHL, O. (ed.). *Les sciences de l'action publique*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, 2006. p. 233-244.
- DUBOIS, V. *La politique culturelle*: genèse d'une catégorie d'intervention publique. Paris: Belin, 2012.
- DUBOIS, V. The fields of public policy. In: HILGERS, M.; MANGEZ, E. (ed.). *Bourdieu's theory of social fields: concept and applications*. Milton Park, New York: Routledge, 2014. p. 199-220.
- DUFFY, M. M.; BINDER, A. J.; SKRENTNY, J. D. Elite status and social change: using field analysis to explain policy formation and implementation. *Social Problems*, v. 57, n. 1, p. 49-73, fev. 2010.
- DUVAL, J. L'analyse des correspondances et la construction des champs. *Actes de la recherche en sciences sociales*, n. 200, p. 110-123, 2014.
- EMIRBAYER, M.; JOHNSON, V. Bourdieu and organizational analysis. *Theory and Society*, v. 37, n. 1, p. 1-44, 9 jan. 2008.
- GALVANESE, C.; FAVARETO, A. DiIemas do planejamento regional e as instituições do desenvolvimento sustentável. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 29, n. 84, p. 73-86, 2014.

- GEORGAKAKIS, D.; ROWELL, J. (ed.). *The field of Eurocracy: mapping EU actors and professionals*. [s.l: s.n.].
- ITÇAINA, X.; ROGER, A.; SMITH, A. *Varietals of capitalism: a political economy of the changing wine industry*. Ithaca; London: Cornell University Press, 2016.
- JOBERT, B. Les forums du néolibéralisme. In: JOBERT, B.; THÉRET, B. (ed.). *Le tournant néo-libéral en Europe*. Paris: L'Harmattan, 1994.
- JOBERT, B.; MULLER, P. *L'Etat en action*. Politique publiques et corporatismes. [s.l.] PUF, 1987.
- KINGDON, J. W. *Agendas, alternatives, and public policies*. [s.l.] Harper Collins College Publishers, 1995.
- LAURENS, S. *Les courtiers du capitalisme: milieux d'affaires et bureaucrates à Bruxelles*. Marseille: Agone, 2015.
- LINGARD, B.; RAWOLLE, S.; TAYLOR, S. Globalizing policy sociology in education: working with Bourdieu. *Journal of Education Policy*, v. 20, n. 6, p. 759-777, 2005.
- MEDVETZ, T. Field theory and organizational power: four modes of influence among public policy "Think Tanks". In: HILGERS, M.; MANGEZ, E. (ed.). *Bourdieu's theory of social fields: concept and applications*. Milton Park, New York: Routledge, 2014. p. 221-237.
- PEREIRA, E. A. T. O conceito de campo de Pierre Bourdieu: possibilidade de análise para pesquisas em história da educação brasileira. *Revista Linhas*, v. 16, n. 32, p. 337-356, 2016.
- TOPALOV, C. *Laboratoires du nouveau siècle: les nébuleuses réformatrices et ses réseaux en France, 1880-1914*. Paris: Ed. de l'Ecole des hautes études en sciences sociales, 1999.

SOCIOLOGIA DA CIÊNCIA E DA *EXPERTISE*

David Demortain

Introdução

Os conhecimentos mobilizados para a construção da ação pública e da *expertise*, no sentido de um poder adquirido sobre a ação pública pela posse de conhecimentos legítimos, constituem uma abordagem analítica particularmente rica. O interesse dessa abordagem é, em particular, permitir a análise dos perímetros do Estado e das redes da ação pública, das suas fronteiras, dos fenômenos de abertura ou fechamento, tanto substanciais como relacionais, e do nível de diferenciação desses espaços. A literatura francesa sobre os especialistas e a *expertise* nas políticas públicas e na ação pública produziu um conjunto de resultados que podem ser úteis para entrar em diálogo com a pesquisa na Ciência Política brasileira, particularmente quando se examinam as figuras e poderes dos diferentes atores detentores de conhecimentos, sejam eles chamados de “técnicos”, “tecnocratas” ou, mais especificamente, em países da América do Sul e no Brasil em particular, os “*technopols*” (DOMINGUEZ, 2010, GUTTIEREZ, 2010).

Na França, essa abordagem reflete a estreita ligação entre a Ciência Política e a Sociologia que os pesquisadores na análise de políticas públicas fizeram. O enraizamento da sociologia da ação pública e da análise das políticas públicas na sociologia das organizações explica, por um lado, a forma como a sociologia política francesa aborda a questão do conhecimento especializado. A sociologia das organizações presta particular atenção à mobilização do conhecimento para a ação, bem como à coordenação permitida pelo compartilhamento de referências cognitivas. Esse diálogo envolve também a sociologia da ciência e da tecnologia. Apesar de alguns arrependimentos ou conflitos ocasionais (FAVRE, 2008, BÉRARD; ROGER, 2015), a relação entre a Ciência Política e a sociologia da ciência tem sido inegavelmente útil na emergência de conceitos e abordagens que definem a atual sociologia política francesa, desde “*forums híbridos*”⁶⁴ (RIP; CALLON, 1991) até a sociologia da tradução (CALLON *et al.* 2001, HASSENTEUFEL, 2005).

Esse diálogo com a Sociologia distingue a Ciência Política francesa de seus colegas, precisamente em sua abordagem da especialização. Tem contribuído para

⁶⁴ Do original *forums hybrides*, N.D.T.

forjar a atenção ao vínculo particular que une a especialização, ou o conhecimento em geral, com a legitimação e influência dos atores coletivos na construção da ação coletiva, em marcado contraste com um enfoque que identifica os usos do conhecimento ou da informação – uso estratégico, instrumental, simbólico (BOSWELL, 2009) – por atores com interesses institucionais identificados. Ao contrário das suas homólogas inglesa ou americana, a Ciência Política francesa pesquisou muito menos sobre a “*knowledge utilization*” (WEISS, 1979), do que aquilo a que poderíamos chamar da legitimação pelo conhecimento.

É por meio da dialética da abertura e do fechamento da ação pública que este capítulo propõe ligar uma série de quatro temas, que constituem outras tantas formas em que as especializações e as ciências foram estudadas pelos pesquisadores, sobre as políticas públicas e a ação pública na França.⁶⁵ O primeiro é o da especialização estatal, no sentido de conhecimento constituído e monopolizado por órgãos técnicos e administrações. O segundo se interessa, também, pela interação entre cientistas, engenheiros ou pesquisadores e outros atores que influenciam a construção da ação pública por meio da formação de redes ou comunidades. Um terceiro tema aprofunda a análise da pluralidade de saberes e formas de legitimação pelo conhecimento: é o da *expertise* como registro de legitimação e participação de grupos de interesse e movimentos sociais na ação pública, estendendo-se à noção de *expertise* profana. O quarto tema marca a reestruturação – e de certa forma o encerramento – da ação pública por meio da incorporação de instrumentos de avaliação e informação quantitativa. Esses temas formam a atualidade mutável da *expertise*, que vai desde a questão da percepção do domínio dos corpos técnicos sobre as políticas, até as controvérsias públicas em torno das decisões baseadas na *expertise* técnica e na tecnocracia, passando pelo movimento transnacional da *evidence-based policy-making*.

***Expertise* e sociologia do Estado em ação**

A análise da formulação e implementação de programas de ação governamentais, assim como as primeiras análises das políticas públicas francesas na década de 1980, não questiona a origem, a constituição e os efeitos da mobilização de conhecimentos especializados e certificados. Seu foco se concentra em organizações governamentais e administrações centrais. Ela confirma o que indica certa leitura de Max Weber (WEBER, 1972): a burocracia é definida pela *expertise*. O poder do burocrata está ligado à sua especialização nas tarefas e regras formais pelas quais é responsável e está no controle sobre as informações necessárias à sua execução. O conhecimento

⁶⁵ As literaturas relacionadas, que tratam do conhecimento do governo e das burocracias técnicas, serão apenas brevemente mencionadas aqui, por ser objeto de outros capítulos deste livro.

especializado do burocrata o distingue, entre outras coisas, da equipe política generalista. Embora pareça inadequado afirmar que a especialização é um recurso de poder decisivo para o burocrata nas suas relações com os ministros e, de forma mais frequente, com os tomadores de decisão política (EYMERI-DOUZANS, 2003, p. 2010), parece claro que, em uma era tecnocrática, as administrações controlam o conhecimento sobre o qual se baseiam as políticas nacionais e a partir do qual são legitimadas. Tal como o Estado detém o monopólio da violência física legítima, também se pode dizer que ele detém o monopólio da especialização legítima. Nesse sentido, é até inadequado falar de “recursos aos especialistas” (DUMOULIN; LA BRANCHE, 2005), como se os possuidores de conhecimentos estivessem fora da esfera das autoridades governamentais, ou como se houvesse situações particulares para as quais seriam mobilizados, fora das quais permaneceriam excluídos das políticas públicas. Pelo contrário, existe uma forma de “*concentração da expertise técnica legítima*” nos círculos político-administrativos que controlam a elaboração das políticas públicas (MULLER, 2018).

A primeira série de estudos históricos sobre as administrações públicas em ação ou políticas públicas destacou a importância particular, na formação dos programas de ação, dos organismos técnicos formados e empregados pelas organizações governamentais. A capacidade de controlar a produção e aplicação de conhecimentos especializados, aliada ao reconhecimento dessa especialização, estão entre os fatores que permitem a esse organismo manter-se como produtor de uma política pública, para assegurar um território de intervenção pública (THOENIG, 1987). A administração não utiliza uma especialização científica externa. Os conhecimentos mobilizados são antes uma *expertise* técnico-administrativa isolada (DEMORTAIN, 2012). A *expertise* é institucionalizada no aparelho estatal por meio das grandes *écoles* e corpos de engenharia, ou, mais informalmente, integrada às administrações por meio dos gabinetes ministeriais (RESTIER-MELLERAY, 1990).

A primeira sociologia da ação pública francesa na década de 1980 insiste, portanto, no domínio dos meios de especialização pelos atores políticos e administrativos, e na ambição que eles concebem, por causa dos seus recursos, de desenvolver programas de intervenção de cima para baixo. O conhecimento político-administrativo consolida programas de ação concebidos centralmente e ajuda a fixar as referências cognitivas em que se fundamentam. A estabilidade das políticas setoriais, tanto do ponto de vista de seus formuladores e participantes, quanto do ponto de vista dos quadros cognitivos que definem problemas e soluções, é ainda mais forte à medida que as próprias comunidades profissionais estruturadas exercem um magistério técnico (JOBERT; MULLER, 2015), um “domínio técnico de conhecimentos especializados” (DURAN; THOENIG, 1996, p. 591). A *expertise* estatística (BARDET, 2004), mas também econômica (DULONG, 1996; BENAMOUZIG; LEBARON, 2018), fornecem tais exemplos de competências, no trabalho de planejamento da ação do Estado, que confirmam essa constante de um controle rigoroso sobre a definição do conhecimento legítimo para a ação pública pelas administrações estatais, e os círculos profissionais que aí evoluem.

O estudo do Estado em ação demonstrou, rapidamente, os limites da legitimidade da competência estatal. Esses são medidos por uma falta de conhecimento dos ambientes locais em que as ações desenvolvidas serão aplicadas (PADIOLEAU, 1982). O estudo da ação pública territorial irá permitir demonstrar progressivamente a natureza estratégica, mas também mais competitiva, da procura de competências especializadas por parte dos atores administrativos centrais e dos organismos técnicos. Estudando os órgãos estatais que incorporam precisamente a *expertise* técnica legítima concentrada no aparelho administrativo, tal como a dos engenheiros de obras públicas do Estado ou de construção de pontes e rodovias,⁶⁶ as pesquisas sobre ações locais – negociadas, multi-institucionais, daquelas que se mostram ir além do marco conceitual do “governo” e que demonstram a ascensão da “governança” (GALÈS, 1995; GAUDIN, 2002) – vão além da ideia de uma concentração ou monopólio de *expertise* legítima, para mostrar que o conhecimento é um vetor de concorrência entre atores envolvidos na construção de políticas e decisões locais. Os limites da especialização “central” em relação aos contextos locais funcionam como um apelo para que os atores locais movimentem seus próprios conhecimentos e se posicionem melhor no jogo. As pesquisas sobre políticas de planejamento urbano mostram que:

o monopólio da especialização [dos órgãos técnicos e dos atores administrativos centrais] está desmoronando e a necessidade de uma perspectiva descentralizada está se tornando necessária. A contribuição das competências internas não é suficiente, uma vez que o conhecimento nativo é demasiado limitado. Daí os numerosos apelos para escritórios pesquisa, firmas de auditoria e outras empresas de consultoria de gestão pública. Se as elites estão em concorrência, o conhecimento também está. (DURAN; THOENIG, 1996, p. 600).

Os corpos estatais dominantes veem o seu domínio técnico desafiado por entidades inicialmente vistas como secundárias. Os corpos técnicos, inferiores na hierarquia administrativa, evoluem para além do seu setor histórico de *expertise*, enquanto os organismos estatais se retiram para uma competência mais generalizada na concepção e avaliação das políticas públicas.

A *expertise* controlada pelas administrações centrais também compete com a dos organismos que se encontram sob a jurisdição de outras partes da esfera governamental, para-administrativa ou peri-administrativa. A criação de agências técnicas à distância das administrações ministeriais (ou “*agencification*”) faz parte dessa diversificação das formas de *expertise*. A criação dessas burocracias técnicas é indissociável da afirmação, por grupos profissionais inicialmente mais periféricos nas políticas nacionais, da pertinência das suas competências técnicas e científicas para a ação pública. A criação de agências que respondem parcialmente a um diagnóstico de crise ou fracasso da competência do Estado (LASCOUMES, 2005) envolve

⁶⁶ Do original em francês *Ponts et Chaussée*, N.D.T.

a “integração institucional” de profissões como a médica (BENAMOUZIG; PIERRU, 2011, p. 3) dentro dessas agências e, portanto, uma diversificação da competência mobilizada pelas administrações (BENAMOUZIG; BESANÇON, 2005 BUTON; PIERRU, 2012). Além do caso das agências – organizações quase-governamentais, sempre públicas –, é também o que nos diz o caso dos *think-tank*s. Os recursos especializados do Estado, particularmente os dos Estados Unidos, estão localizados em uma periaadministração, que constitui esse campo de organizações privadas, estreitamente ligadas aos partidos, e verdadeiros reservatórios de especialistas em políticas setoriais, integrados e depois desligados da administração de acordo com as mudanças políticas (LEPONT, 2016).

Especialistas como atores em interação na construção da ação pública

A sociologia política francesa define a ação pública como uma construção coletiva de atores em interação em parte institucionalizada. Ela abraçou o vocábulo da ação pública na virada dos anos 2000 (THOENIG, 1998; MULLER, 2005; HASSENTEUFEL, 2011), para destacar esses fenômenos de construção de políticas públicas nas interações entre atores que ultrapassam a esfera governamental. A *expertise* é, então, mais um recurso político mobilizado por atores variados, que podem reivindicar uma forma de controle sobre o conhecimento, do que um saber autorizado e uma forma de dominação racional.

A especialização e a elaboração cognitiva das políticas públicas

A estabilização dos quadros de referência ou paradigmas de ação pública implica a existência de um corpo de conhecimentos e declarações técnicas, defendidos por coletivos identificáveis, em uma situação de aliança explícita ou de fato com atores administrativos, grupos de interesse econômico ou elites programáticas. Os especialistas, no sentido de atores que carregam conhecimentos que podem ser mobilizados para a tomada de decisões públicas, são parte integrante dos espaços em que se joga a formulação de políticas públicas, e estão intimamente ligados aos atores envolvidos na construção negociada da ação pública.

Os especialistas de diferentes disciplinas e escolas científicas levam as “receitas, argumentos e análises” em torno das quais se formam as coalizões de políticas públicas, envolvendo tanto partidos políticos quanto membros de administrações especializadas. Várias coalizões e, portanto, vários grupos de especialistas, legitimando paradigmas distintos de políticas públicas, pelas receitas que defendem, podem coexistir (ZITOUN, 2001). A legitimação semântica e estabilização da categoria de “circuitos-curtos” como elemento da política nacional de distribuição

de produtos agrícolas é entendida pela configuração das relações entre os pesquisadores mobilizados pelo Ministério da Agricultura, suas ligações com associações e outros atores do setor, bem como seu compromisso epistêmico de defender a pesquisa sobre esse fenômeno (PARANTHOEN, 2015). A estabilização dessa política nacional é inseparável da sua autoinstituição competitiva como especialista nessa forma de distribuição de alimentos.

Se alguém se interessa por especialistas no sentido de membros de um campo científico constituído, falamos nesses trabalhos da especialização não no sentido de um conhecimento externo ao campo da ação pública, mas de conhecimentos conversíveis em receitas, instrumentos, programas de ação, em um jogo competitivo para a sua formulação (LE BOURHIS, 2008). Cientistas, engenheiros e pesquisadores podem, de fato, possuir essa competência, que se torna evidente quando consideramos sua associação com os atores que formulam as políticas públicas. A *expertise* é um vínculo, e o especialista um ator “intermediário” (NAY, SMITH, 2002) entre cientistas ou engenheiros e empreendedores de políticas públicas (BERGERON *et al.*, 2011) e outros atores programáticos (GENIEYS, 2006; GENIEYS; HASSENTEUFEL, 2012; HASSENTEUFEL *et al.* 2008).

O especialista como ator multiposicionado

Ao aplicar um prisma de análise da circulação de políticas (VAUCHEZ, 2013), somos levados a vincular a influência de determinados especialistas não à sua capacidade de ação coletiva, mas à sua multiposicionalidade: o fato de estarem socialmente posicionados simultaneamente em uma série de campos ou, em outro registro, de interagirem simultaneamente com diferentes partes do sistema de políticas públicas, o suficiente para que, no final, os conhecimentos e declarações da ação pública que defendem sejam refletidos na formulação das políticas públicas.

A associação simultânea com vários desses tipos de organizações ou atores é uma propriedade que define quem é especialista e quem não é. Dentro da mesma disciplina ou corpo técnico, haverá especialistas voltados para a formulação de políticas públicas, motivados pela resposta às demandas políticas, e outros especialistas engajados na gestão de seu capital acadêmico, como explica Gilles Massardier, retomando a sociologia de Pierre Bourdieu (MASSARDIER, 1996). As primeiras são de fato mais frequentemente multiposicionadas: em um dado momento elas acumulam posições em vários espaços, ou se deslocam durante suas carreiras de uma posição para outra em espaços acadêmicos, administrativos e especializados, formados por múltiplos lugares de interação ou intermediação entre o pesquisador e o administrativo. A multiposicionalidade desses especialistas cria um tecido de relações entre os atores pertencentes a esses três espaços, e, portanto, “o compartilhamento de conhecimentos e práticas”, de “trocas de serviços”, até uma possível

“homogeneização dos padrões de pensamento” dos diferentes atores (MASSARDIER, 1996, p. 173).

Uma forma de teorizar e levar sistematicamente em conta esse fator do especialista multiposicionado na dinâmica das políticas públicas é mostrar que essas políticas públicas são formadas por interações, circulações de atores e alinhamentos entre diferentes campos – político, burocrático, mas também científico ou profissional (ANSALONI; SMITH, 2018).

Redes de especialistas e transnacionalização da ação pública

A multiposicionalidade dos especialistas se baseia no princípio da sua capacidade de circulação e de atravessar fronteiras institucionais e geográficas. As relações entre especialistas e entre esses e outros atores que negociam a formulação da ação pública são, em grande medida, transnacionais. As redes de especialistas estão entre esses atores transnacionais, por meio dos quais receitas e modelos de ação pública são divulgados ou traduzidos, de um Estado para outro, ou entre Estados e organizações internacionais (HASSENTEUFEL, 2004). A sociologia política francesa desenvolveu, assim, uma compreensão, por meio de redes e coalizões de especialistas, da transnacionalização da ação pública produzida pela integração europeia.

O movimento de reforma da política agrícola comum dos anos 1990 é indissociável da ação e das posições tomadas por um coletivo de economistas-modeladores junto à Comissão Europeia, e da criação progressiva de intercâmbios de recursos e de ideias entre as arenas em que se desenvolve a formulação das políticas públicas e um fórum científico (FOUILLEUX, 2000). Em matéria da política regional europeia, é evidente o papel dos consultores privados, antigos altos funcionários e colaboradores governamentais, envolvidos nas atividades de organizações internacionais e mantendo uma posição no mundo acadêmico por meio do ensino, da participação em simpósios e publicações. Essa pluralidade de posições está em conformidade com o princípio do seu recrutamento ou solicitação pelas administrações e com a sua capacidade de fazer com que as administrações nacionais adiram à política europeia em curso de negociação (ROBERT, 2003).

No campo do controle da produção de vinho na Europa, a emergência de uma rede científica transnacional de especialistas na concepção e no *marketing* de vinhos para mercados internacionais tem fornecido apoio essencial à Comissão Europeia para ter precedência sobre os governos nacionais. Por meio desses números de especialistas, forma-se uma coalizão em torno da Comissão Europeia, que permite o resultado de propostas políticas anteriormente contestadas (ROGER, 2010). As políticas regulatórias, por exemplo, em matéria de saúde ou de ambiente, baseiam-se na mesma rede relacional, percorrida por cientistas cujas atividades simultâneas de investigação, aconselhamento à indústria e avaliação dos riscos para as autoridades, fazem-nas circular entre os mundos científico, industrial e

governamental. Grupos de especialistas, transnacionais e discretos, estão estabelecidos na junção desses três mundos, e estão no centro do acordo sobre conceitos reguladores transnacionais (DEMORTAIN, 2008).

O modo como esses atores e suas relações são conceituados varia. A literatura extrai as noções de redes de políticas públicas, comunidades de políticas públicas e, por vezes, coalizões. Se esses conceitos levam a atenção ao significado, ou ao compartilhamento de ideias ou crenças em grupos que controlam a formulação de políticas públicas (MARSH; RHODES, 1992; SMITH, 1995, BERGERON *et al.*, 1998) – e não ao conhecimento, portanto – podem, no entanto, ser estendidos para levá-lo em conta e, assim, contribuir para um resultado integral: além da fronteira da tecnologia e da política, os portadores de conhecimento certificado são, na verdade, um dos atores na formulação das políticas públicas, inseridos nas redes nas quais as políticas públicas se formam.

Nesse conjunto de obras, a entrada de noções de redes ou coalizões permite limitar a dependência da noção de comunidade epistêmica (HAAS, 1990; HAAS, 1992). Embora revele precisamente a existência de um tipo de ator coletivo caracterizado pelo conhecimento que compartilha e defende, muitas vezes não explica os mecanismos pelos quais esse conhecimento é traduzido em políticas públicas – em particular porque permanece enquadrado por um esquema de separação ciência/política ou conhecimento/ação (DEMORTAIN, 2017). A sociologia política francesa evita muitas vezes essa armadilha, colocando os especialistas no centro da fabricação das receitas, normas e paradigmas das políticas públicas.

Políticas do conhecimento: entre a democracia dialógica e o fechamento das relações conhecimento-poder

Registro de especialização e legitimação

Além das redes e comunidades em que a ação pública é forjada, a especialização científica e tecnológica é também um vetor de relações com os sujeitos da ação pública e um registro por meio do qual legitima sua participação na concepção das políticas públicas.

Do ponto de vista institucional, o recurso a especialistas faz parte de um conjunto mais amplo de mecanismos que envolvem a consulta a diversos atores coletivos e grupos de interesse, que utilizam esses procedimentos e o critério de competência técnica para tentar o aumento de sua capacidade de participação e influência na ação pública.

As práticas de recurso aos especialistas estão no centro do trabalho de institucionalização e legitimação da administração comunitária na União Europeia. O recurso aos especialistas permite às instituições executivas como a Comissão tecnicizar questões, fazer desaparecer as escolhas políticas ou ideológicas, que são

sempre difíceis de justificar diante de outras instituições representativas de governos ou eleitorados nacionais, em um argumento técnico sobre as políticas mais eficazes. Por meio da *expertise*, a Comissão Europeia também pode estabelecer vínculos com outros atores, especialmente os que trabalham no mesmo registro de trocas de informações técnicas e conhecimentos especializados. Amplo, baseado em procedimentos formais, esse registro fornece um “dispositivo” eficaz e aplicável, através dos setores das políticas públicas, para o envolvimento de grupos de interesse e a formação de coalizões (ROBERT, 2003).

Ainda que dominante nesse jogo de uso do registro da especialização e de despolitização dos problemas e das propostas políticas, no entanto, uma instituição como a Comissão Europeia não é a única que pode organizar a *expertise* e tirar partido desse recurso de legitimação. O repertório da ação coletiva das associações em Bruxelas tende também a se centrar:

quase exclusivamente na produção de conhecimentos especializados de natureza jurídica (normalização de pedidos específicos) ou sociológica (produção de estudos relativos a determinadas populações e questões em jogo) destinados às instituições comunitárias” (WEINSBEIN, 2001).

O registro da *expertise* é igualmente utilizado por grupos de interesse, especialmente privados, para a integração em redes de políticas públicas comunitárias (SAURRUGER, 2002).

Especialização e participação

Essas pesquisas marcam outra particularidade da literatura francesa, que logo desconstruiu a concepção tecnocrática da *expertise* para mostrar como a produção de conhecimento pode se tornar uma forma de participação democrática. É por meio do desvio da sociologia da ciência e da tecnologia, e da sociologia dos riscos coletivos, que a questão tem sido abordada na sociologia política. A Ciência Política francesa vem coletando, desde o início da década de 1980, a análise de um Michael Pollak sobre a regulamentação dos conflitos regulatórios tecnológicos nos Estados Unidos e na Europa (POLLAK, 1982).

Baseado em uma sociologia de controvérsias sociotécnicas e condições para a afirmação de conhecimento crível em espaços públicos em conflito, seu trabalho mostra como a especialização pode se tornar um recurso para atores que não pertencem ao grupo com monopólio de competência técnica reconhecida. O fórum judicial, onde os conflitos são abertamente disputados e onde a credibilidade de cada elemento do conhecimento e de cada fato é desconstruída, pode conduzir a perturbações na hierarquia da especialização e dar origem a uma *contraexpertise*. Em outras palavras, a ciência pode de fato servir como um recurso político para

aqueles que não são *a priori* reconhecidos como seus representantes. O conhecimento especializado já não é um recurso controlado pelos governos, nem mesmo um recurso que circula nas redes de ação pública, torna-se o nome de um espaço de conflito e constituição muito mais instável de atores coletivos, que podem levar vitórias simbólicas ou materiais em conflitos de tomada de decisão. Para Pollak, “a incorporação político-administrativa da empresa científica é feita de forma conflituosa e contraditória. A correlação entre as controvérsias técnicas e político-administrativas é cada vez mais forte.” (POLLAK, 1982, p. 183).

Essa análise, baseada na noção de “campo regulamentar” – para caracterizar todos os atores envolvidos na luta pela conquista de posições institucionais para a produção de regras e políticas públicas (JOLY, 2005) – não será aceita, embora se abra cedo à pesquisa sobre formas de contraespecialização ou o que então será chamado de especialização profana. Mas isso levou a uma pluralização da noção de *expertise*, como os riscos associados às técnicas, como o fracasso dos especialistas em antecipar ou prevenir problemas coletivos, ou como surgiram controvérsias públicas sobre decisões políticas e técnicas. Na maioria das vezes, à margem da Ciência Política francesa, mas em estreito contato com ela, o conhecimento especializado tornou-se de fato um lugar de controvérsia, ou o nome de uma forma de luta em torno da definição de conhecimento legítimo para sustentar a tomada de decisões públicas (THEYS; KALAORA, 1992; DUMOULIN *et al.*, 2005).

O interesse nessas formas não dominantes de *expertise* irá mais tarde emergir, pela combinação de uma nova atualidade e sensibilidade analítica adquirida por meio do desenvolvimento de outra corrente da sociologia da ciência e tecnologia, conhecida como sociologia da tradução ou teoria do ator-rede. A sociologia da tradução evita a definição *a priori* de fronteiras sociais entre atores, de modo a favorecer a compreensão da emergência de atores e entidades ativas, no curso da formação de relações entre eles. Nessa sociologia, não há uma definição *a priori* de Estado (LINHART; MUNIESA, 2011), de setores da ação pública e de titulares legítimos de conhecimento – cientistas, altos funcionários públicos ou especialistas – em oposição aos governados ou aos profanos. A abordagem centra-se na análise das relações que se estabelecem entre um conjunto de entidades, e define o poder como a capacidade de criar essas associações, em cujo fluxo as identidades dessas instituições são redefinidas. A configuração de conjunto dessas associações explica qual o conhecimento que detém, qual ciência ou qual projeto tecnológico prevalece sobre o outro, se endurece, para criar uma realidade sociotécnica tangível.

Essa sociologia se torna sociologia política quando baseia um argumento na hibridização da especialização e do conhecimento movimentado para fundar as escolhas coletivas. Desde o início dos anos 1990, Michel Callon vem desenvolvendo com o colega holandês Arie Rip o conceito de fóruns híbridos (CALLON; RIP, 1991). Por essa noção, os autores designam espaços abertos nos quais atores heterogêneos, associações, políticos profissionais, especialistas, mas também leigos

interagem. Postula a irrelevância das fronteiras entre ciência, política, Estado e indústria, e a existência de interações e confrontos entre engenheiros, representantes de associações, funcionários públicos, pesquisadores e industriais. Os fóruns híbridos variam em sua organização e composição. É fechado, certamente, mas a afirmação da noção é para os autores uma maneira de assinalar que é ilusório pensar que se pode confinar as escolhas científicas e tecnológicas, e que grupos fechados, que sejam chamados redes de políticas públicas ou outro, possam assumi-las duravelmente sem que sejam colocadas em sociedade e postas na política. Retomado de uma obra coescrita com Pierre Lascoumes e Yannick Barthe (CALLON *et al.*, 2001), essa parte de uma perspectiva, certamente prescritiva, mas heurística, de democracia técnica ou dialógica. Esse modelo de democracia foi concebido para promover a construção de uma visão compartilhada do mundo emergente. É uma alternativa a um modelo linear de decisão definida, baseado em um processo de *expertise* único que favorece a redução de possíveis visões a uma fonte e forma de informação técnica, presumidamente objetiva.

Quer se refiram ou não diretamente a esse trabalho, muitos estudos têm destacado as controvérsias, coletivos ou raros lugares institucionais por meio dos quais a democracia técnica tomou forma, o conhecimento secular adquiriu uma eficácia política, ou a demanda pela pluralização da especialização transformou instituições governamentais de conhecimento, fechadas ou controladas por velhos órgãos técnicos e profissionais. À margem da Ciência Política, esta perspectiva se materializa nos trabalhos de sociologia da saúde ou do meio ambiente, e, em particular, na mobilização social frente aos riscos, crises e epidemias.

Em *Le pouvoir des malades* (O poder dos doentes), Rabeharisoa e Callon (1999) mostram como as associações de doentes conseguiram influenciar as profissões científicas, médicas e instituições de saúde, e reorientar a sua atenção para as patologias que os afetam. A epidemia de AIDS na França é provavelmente uma das primeiras configurações nas quais se afirma um conhecimento associativo assertivo, construído nas redes de associações de pacientes, contra uma parte da profissão médica, da indústria farmacêutica e do ministério de saúde (BARBOT, 2002; DODIER, 2003). Ampliado a um conjunto de causas ambientais, esse trabalho ilustra a recorrência do trabalho de investigação, questionamento e pesquisa realizado por coletivos de cidadãos, sejam elas associações ou não, e que sustenta a produção do que vale a pena, em última análise, como conhecimento secular. Esse conhecimento secular contribui para a definição de novos problemas ou objetos de ação pública, constrói relações de causa-efeito, diagnósticos que, se uma vez aceitos pelas autoridades, podem desencadear a ação pública (AKRICH *et al.* 2010).

Quando examinamos o confronto entre um movimento coletivo, que possui conhecimentos baseados em depoimentos, mas abraça uma lógica de produção de dados metrológicos validados, observa-se que esse movimento pode ser inserido nas redes das políticas públicas existentes (WEISBEIN, 2015). No entanto, isso só é possível se a própria rede estiver a evoluir, parcialmente fluidificada ou

aberta por um contexto de crise ou de questionamento da política setorial. Esses novos especialistas, embora reconhecidos em termos do conhecimento que trazem e admitem às redes de ação, permanecem em uma posição auxiliar, simbolicamente dominada, particularmente porque não podem abraçar plenamente um registro científico que não seja compatível com o registro inicial de mobilização e com a identidade coletiva do grupo. Esse movimento é geral: utilizar um registro do discurso científico e abraçar a produção de dados ou estudos validados é imperativo para aqueles atores associativos ou locais que querem entrar nos mecanismos administrativos da ação pública. De certa forma, esse imperativo científico modula a possibilidade de institucionalizar a participação na ação pública, particularmente na ação ambiental (GRANJOU; MAUZ, 2007).

A pesquisa sobre a participação carrega um modelo alternativo de democracia, chamado dialógico, que existe principalmente por meio da experimentação institucional. Esses experimentos modificam a estrutura de tomada de decisão apenas marginalmente, temporariamente ou localmente. As experiências de hibridação de conhecimentos tendem a ser rapidamente fechadas, recuadas no funcionamento tecnocrático tradicional, com uma especialização dominante, especialmente quando momentos de crise política remobilizam as administrações centrais e o controle administrativo das autoridades de especialização. Pesquisas sobre observatórios do transporte mostram isso: nesse caso específico, “a representação tradicional de uma ciência deixada apenas aos cientistas retoma o controle e impede a institucionalização da hibridização da produção estatística” (BARDET, 2004). Quando funcionam, essas experimentações não têm necessariamente um grande impacto, seja sobre a ação pública que é negociada na época, seja sobre a institucionalização de novos papéis e códigos para a consulta de especialistas. São especialmente válidas como momentos em um movimento mais geral de experimentação repetida. Para Benvegnu, “A criatividade dos atores dá origem a uma multiplicidade de experiências que alimentam uma reflexão e uma pragmática da discussão pública, oferecendo perspectivas concretas sobre o que poderia ser a democracia dialógica” (BENVENU, 2006). Mas não é certo que esse processo vá continuar, ou que vá afetar uma vasta gama de sectores da ação pública e de territórios. De fato, o empreendimento de promoção da democracia dialógica e a pesquisa sobre as formas que ela assume na prática não terão mais do que um tempo. Deram lugar à demonstração da existência de um poder de moldar os quadros informacionais e cognitivos na ação pública, alojados ao lado de atores industriais ou profissionais posicionados em redes de ação pública (HENRY, 2011; DEDIEU; JOUZEL, 2015).

Continuidade das relações conhecimento-poder: governar pelos fatos, pelos números e pela avaliação

A adoção e a aplicação de instrumentos de avaliação das políticas públicas, das administrações ou dos serviços públicos são um movimento histórico

que a ciência política francesa, tal como outros, interrogou. A avaliação, nas suas várias modalidades, representa, em muitos aspectos, a nova realidade da especialização em políticas públicas, na França, na Europa e fora dela; o processo pelo qual se governam as administrações, os serviços públicos ou os problemas coletivos, por meio da simples produção da informação ou dos dados científicos. Em outras palavras, é uma forma de realização da estreita relação entre o saber e o poder.

A avaliação abrange um movimento geral e transnacional de produção de informação quantitativa sobre os custos, impactos e desempenho da ação pública, aplicável tanto à ação das administrações públicas, como aos serviços públicos. O movimento faz parte da extensão à ação pública dos mecanismos de “*quantificação, experimentação ou comparação*” (BRUNO *et al.*, 2016), muitas vezes forjados em outros lugares. Esses dispositivos têm nomes diferentes. Abrangem, por exemplo, as técnicas de avaliação econômica de impacto (aplicadas para a avaliação *ex ante* das políticas públicas), a avaliação experimental com base em ensaios aleatórios, por exemplo, em medidas políticas de combate à pobreza, ou na avaliação comparativa, rotulada como *benchmarking* (BRUNO; DIDIER, 2015).

Esses dispositivos mudaram ao longo do tempo, pelo que podem ser referidos a um período mais antigo. A genealogia da avaliação de políticas públicas na França refere-se ao uso de modelos econométricos para funções de planejamento na década de 1960, seguido por tentativas de direcionar políticas públicas baseadas em grandes indicadores sociais, e a produção, na década de 1970, dos chamados estudos sobre a racionalização das escolhas orçamentárias (SPENLEHAUER, 1998). A ancoragem da tomada de decisão pública e da administração em normas de *evidence-based policy-making* é, no entanto, mais recente, e deriva, sobretudo, de uma plataforma ideológica sobre a intervenção estatal totalmente diferente, se não oposta, muitas vezes referida à ideia de neoliberalismo (BRUNO; DIDIER, 2015; HIBOU, 2016). Segundo essa corrente, a tomada de decisões e a concepção de programas de ação pública devem ser guiadas por evidências concretas sobre o que é eficaz para as autoridades públicas fazerem e o que não fazerem. O movimento está incorporado no novo movimento proteiforme de gestão pública e marca a ascensão de um “uso explícito” e, poderíamos dizer, estratégico “do conhecimento por parte de tomadores de decisão, gestores e participantes” (JACOB, 2009).

A sociologia política francesa assumiu amplamente o campo da medicina e das administrações de saúde, primeiro o setor da implantação – e um senso de concepção – da *evidence-based management*, herdada do movimento da *evidence-based medicine*, com o objetivo de redefinir a prática da medicina como um exercício científico, no qual a decisão do tratamento é orientada pelas formas de informação dominantes na hierarquia do conhecimento (ROLLAND; SICOT, 2012). O hospital foi o primeiro a ser o foco da implantação de ferramentas concebidas com essa perspectiva de otimização, desde recomendações de boas práticas até indicadores de qualidade e ferramentas de contabilidade. Esses instrumentos são promovidos

pelas agências de financiamento dos serviços de saúde, que têm a capacidade de gerir e controlar à distância organizações de saúde profissionalmente autônomas. Isso pode ser visto como uma forma de integração burocrática das profissões médicas (BENAMOUZIG; ROBELET, 2014; WECKERT; BERTILLOT, 2014). Esses instrumentos formam “uma estreita rede de tecnologias e incentivos (monetários e informacionais) que servem o projeto de integração gerencial do setor” (PIERRU, 2008). No entanto, não há evidências de que os instrumentos de medição e avaliação, como os indicadores de qualidade, constituam um novo tipo de informação estabilizada para a ação pública. A crítica aos indicadores e o sentimento de confusão em relação à sua proliferação levantam dúvidas sobre a institucionalização dessa forma de regulação do setor da saúde (FACHE *et al.*, 2014).

No campo do ensino e da pesquisa, a avaliação também se tornou institucionalizada, mas de formas diferentes em diferentes países e regiões. A avaliação externa do desempenho das instituições de ensino superior e a avaliação comparativa da produção científica parecem ser os instrumentos de informação necessários para a condução do setor e para a produção de efeitos considerados virtuosos nos estabelecimentos e instituições de investigação a partir do centro – aumento do desempenho das instituições, transformação mais sistemática do conhecimento em inovação, ajuste da alocação de recursos financeiros à capacidade de atingir objetivos globais. A tendência para a adoção de instrumentos e procedimentos de avaliação não afeta apenas esses dois setores: a avaliação tornou-se uma disciplina genérica interna dos governos, representativa do “autocuidado do Estado” (BÉZÈS, 2009). A *better regulation* europeia assinala a emergência de um modelo genérico aplicável a todos os setores, com o instrumento, em particular, da avaliação *ex ante* do impacto das políticas públicas (HADJIISKY, 2016). Organizações internacionais têm encontrado na implantação dessas lógicas de avaliação e na emissão de boas práticas padronizadas um modo de intervenção sobre a ação dos governos nacionais (DAKOWSKA, 2007; KLEIN *et al.*, 2015). As redes de especialistas envolvendo acadêmicos, altos funcionários e consultores desempenham um papel fundamental na difusão, padronização e legitimação das técnicas assim prescritas (BÉZÈS, 2012).

É a partir da perspectiva foucaultiana que se pode entender melhor como a avaliação amplia, de uma forma particular, a influência da ciência sobre a ação pública. Os instrumentos de avaliação se baseiam em um registro científico, que constitui um modo de governo, uma governabilidade plena. Os enfoques e produtos dessas avaliações imitam a ordem da ciência e a busca da objetividade. A avaliação é baseada em exercícios de contagem e contabilidade, que se destinam a ser exatos e exaustivos. Eles produzem números e cálculos, e, portanto, tomam emprestado da autoridade simbólica dada à coisa quantificada, em oposição aos conhecimentos e informações qualitativos, julgados mais frequentemente subjetivos, ligados às pessoas e seus modos de julgamento. É a crença na existência de um ótimo demonstrável e leis operacionais do sistema que legitima a implantação de

avaliações externas sobre atos e decisões anteriormente considerados autônomos (BRUNO, 2015). A avaliação quantitativa é uma forma de autoridade política e de orientação administrativa. Não é apenas uma ferramenta entre outras, mas o nome de um instrumento genético (HOOD, 1986; LASCOUMES; LE GALÈS, 2007), levando uma relação entre o Estado e a sociedade, entre governantes e governados, por meio de diferentes setores da ação pública.

Conclusão

O estudo da especialização é sustentado por um problema político que é formulado da forma mais geral possível, o da relação entre conhecimento e ação (LASCOUMES, 2002, 2005). O trabalho sobre *expertise* parte do princípio de que o conhecimento é eficaz em termos de definição e implementação de ações públicas e institucionais; é um recurso poderoso nas interações nas quais as ações públicas são forjadas. Também pode ser definido, sinteticamente, como o conhecimento que é mobilizado para a ação (DELMAS, 2011).

Mas a *expertise* pode ser abordada a partir de ângulos analíticos muito diferentes. Esse é um campo de estudo particularmente rico e teoricamente diversificado. A *expertise* é, ao mesmo tempo, como este capítulo demonstrou, uma forma de nomear e explicar a autoridade social concedida a um grupo que possui conhecimento a priori definido como útil e válido, no coração das administrações; mas é também o nome dado a uma forma de posicionamento na ação pública de atores não administrativos, que estão em uma ação de intermediação ou de *brokerage* entre os atores. É também o nome de um movimento para a criação de mecanismos de consulta e de tomada de decisões, que atribui a quem tem acesso um papel codificado, poder e responsabilidade de aconselhar. É também o nome de uma forma de linguagem e de enquadramento dos problemas e das políticas públicas, que tende a despolitizá-los – bem como de avaliação.

Por meio desses ângulos de análise e desses diferentes resultados, o que aprendemos, então? Em geral, a sociologia política da *expertise* tem minado em grande parte a ideia da própria tecnocracia, e a noção de que os grupos elitistas, material e ideologicamente isolados da população, controlam a formulação de decisões públicas em nome de seu conhecimento do que é eficaz, e estão em uma posição de dominação institucional. Mas quando mostra que coletivos de cientistas, cooperando com atores institucionais ou grupos de interesse, controlam a formulação de políticas públicas, e quando ilustra os efeitos da exclusão ou hierarquização dos participantes da ação pública ligados à tecnicização dos problemas públicos, ou a influência de órgãos de especialistas e disciplinas sobre a institucionalização das burocracias técnicas, tende a mostrar que a *expertise* tem tudo a ver com a estrutura das relações de poder na ação pública.

Referências

- AKRICH, M.; RÉMY, C.; BARTHE, Y. *Sur la piste environnementale: menaces sanitaires et mobilisations profanes*. Presses des MINES, 2013.
- ANSALONI, M.; SMITH, A. Une agence au service d'une stratégie ministérielle. *Gouvernement et action publique* v. 1, p. 33-55, 2018.
- BARBOT, J.; DODIER, N. Repenser la place des victimes au procès pénal. Rethinking the role of victims in criminal proceedings. *Revue française de science politique*, v. 64, n. 3, p. 407-433, 2014.
- BARDET, F. Du recensement au sondage de la population. L'exception démocratique française. *Politix*, v. 79, n. 3, p. 195-213, 2007.
- BARDET, F. L'expertise dans le diagnostic des problèmes publics. Ingénieurs et statistiques des politiques de transport en France. Abstract. *Revue française de science politique*, v. 54, n. 6 p. 1005-1023, 2004.
- BENAMOUZIG, D.; BESANÇON, J. Administrer un monde incertain: les nouvelles bureaucraties techniques. Le cas des agences sanitaires en France. *Sociologie du Travail*, v. 47, n. 3, p. 301-322, 2005.
- BENAMOUZIG, D.; LEBARON, F. Economics and policy analysis: 'from state to market'? In: CHARLOTTE, H.; PATRICK, H. (ed.). *Policy Analysis in France*. Policy Press, p. 279-294, 2018.
- BENAMOUZIG, D.; PIERRU, F. Le professionnel et le "système": l'intégration institutionnelle du monde médical. *Sociologie du Travail*, v. 53, n. 3, p. 293-348, 2011.
- BENAMOUZIG, D.; ROBELET, M. Les indicateurs qualité et l'intégration bureaucratique de l'hôpital. *Quaderni. Communication, technologies, pouvoir*, v. 85, p. 67-84, 2014.
- BENVEGNU, N. Le débat public en ligne. *Politix*, v. 75, p. 103-124, 2006.
- BÉRARD, Y.; ROGER, A. Ronds-points théoriques et passages à niveau analytiques. *Politix*, v. 111, p. 9-26, 2015.
- BERGERON, H.; CASTEL, P.; NOUGUEZ, E. Un entrepreneur privé de politique publique. La lutte contre l'obésité, entre santé publique et intérêt privé. *Revue française de science politique*, v. 61, n. 2, p. 201-229, 2011.
- BERGERON, H.; SUREL, Y.; VALLUY, J. L'advocacy coalition framework. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques? *Politix*, v. 11, n. 41, p. 195-223, 1998.
- BEZES, P. État, experts et savoirs néo-managériaux. *Actes de la recherche en sciences sociales*, v. 193, n. 3, p. 16-37, 2012.
- BEZES, P. Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008). Presses Universitaires de France, 2009.

- BOSWELL, C. *The political uses of expert knowledge*: immigration policy and social research. Cambridge and New York: Cambridge University Press, 2009.
- BRUNO, I. Défaire l'arbitraire des faits. De l'art de gouverner (et de résister) par les “données probantes”. (Un)Making the arbitrariness of facts. Truth games and power relations related to “evidence-based government”. *Revue Française de Socio-Économie* Hors-série, v. 2, p. 213-227, 2015.
- BRUNO, I.; DIDIER, E. *Benchmarking*: L'État sous pression statistique. Paris: La Découverte, 2015.
- BRUNO, I.; JANY-CATRICE, F.; TOUCHELAY, B. (ed.). *The social sciences of quantification*. New York, NY: Springer Berlin Heidelberg, 2016.
- BUTON, F.; PIERRU, F. Instituer la police des risques sanitaires. Establishing a health risk “police”: introducing applied epidemiology and imposing an agency structure on the health care state. *Gouvernement et action publique*, v. 4, p. 67-90, 2012.
- CALLON, M.; RIP, A. Hybrid Fora and negotiations of socio-technical norms in the field of environment. *Environment, Science et Politique*. GERMES, Cahier, p. 227-238, 1991.
- CALLON, M.; LASCOUMES, P.; BARTHE, Y. *Agir dans un monde incertain*: essai sur la démocratie technique. Paris: Éditions du Seuil, 2001.
- DAKOWSKA, D. What(ever) works. Les organisations internationales et les usages de “bonnes pratiques” dans l'enseignement supérieur. What (ever) Works. International organizations and the use of “best practices” in higher education. *Critique internationale*, v. 77, p. 81-102, 2017.
- DEDIEU, F.; JOUZEL, J.-N. Comment ignorer ce que l'on sait? La domestication des savoirs inconfortables sur les intoxications des agriculteurs par les pesticides. *Revue française de sociologie*, v. 56, n. 1, p. 105, 2015.
- DELMAS, C. *Sociologie politique de l'expertise*. Repères. Paris: La Découverte, 2011.
- DEMORTAIN, D. Experts and the production of international policy knowledge: do epistemic communities do the job? In: LITTOZ-MONNET, A. (ed.). *The politics of expertise in international organizations*: how international bureaucracies produce and mobilize knowledge. Global Institutions. London & New York: Routledge, 2017. p. 76-92.
- DEMORTAIN, D. La légitimation par les normes: experts transnationaux, Commission européenne et la régulation des aliments nouveaux. *Sociologie du Travail*, v. 50, n. 1, p. 1-14, 2008.
- DEMORTAIN, D. *La mondialisation des experts*. Paris: Ellipses, 2012.
- DEMORTAIN, D. *Scientists and the regulation of risk*: standardising control. Cheltenham, UK and Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2011.
- DOMÍNGUEZ, Ji. *Technopols*: freeing politics and markets in Latin America in the 1990s. Penn State Press, 2010.

DULONG, D. Quand l'économie devient politique. La conversion de la compétence économique en compétence politique sous la Ve République. *Politix. Revue des Sciences Sociales du Politique*, v. 9, n. 35, p. 109-130, 1996.

DUMOULIN, L.; LA BRANCHE, S.; ROBERT, C. *et al.* *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*. Presses Universitaires de Grenoble, 2005.

DURAN, P.; THOENIG, J. C. L'Etat et la gestion publique territoriale. *Revue Française de Science Politique*, v. 46, n. 4, p. 580-623, 1996.

EYMERI-DOUZANS, J.-M. Frontière ou marches? De la contribution de la haute administration à la production du politique. In: LAGROYE, J. (ed.). *La politisation*. Paris: Belin, 2003. p. 47-77. Disponível em: <http://publications.ut-capitole.fr/14254/>. Acesso em: 11 dez. 2018.

FACHE, P.; MINVIELLE, É.; SICOTTE, C. *et al.* Le déploiement d'une politique publique d'évaluation de la qualité par les indicateurs hospitaliers: genèse et développement du cas français. *Quaderni. Communication, technologies, pouvoir*, v. 85, p. 9-28, 2014. boswe.

FAVRE, P. Ce que les science studies font à la science politique. Abstract. *Revue française de science politique*, v. 58, n. 5, p. 817-829, 2008.

FOUILLEUX, È. Entre production et institutionnalisation des idées. La réforme de la politique agricole commune. *Revue Française de Science Politique*, v. 50, n. 50, p. 277-306, 2000.

GAUDIN, JP. *Pourquoi la gouvernance?* Presses de Sciences Po, 2002.

GENIEYS, W. Nouveaux regards sur les élites du politique. *Revue Française de Science Politique*, 56(1), 121-147, 2006.

GENIEYS, W.; HASSENTEUFEL, P. Qui gouverne les politiques publiques? Par-delà la sociologie des élites. *Gouvernement et action publique*, v. 2, n. 2, p. 89, 2012.

GRANDJOU, C.; MAUZ, I. Un "impératif scientifique" pour l'action publique? Analyse d'une compétition pour l'expertise environnementale. *Socio-logos. Revue de l'association française de sociologie*, v. 2, 2007. Disponível em: <http://journals.openedition.org/socio-logos/893>. Acesso em: 22 jun. 2018.

GUTIÉRREZ, R. A. When experts do politics: introducing water policy reform in Brazil. *Governance*, v. 23, n. 1, p. 59-88, 2010.

HAAS, E. B. *When knowledge is power: three models of change in international organizations*. University of California Press, 1990.

HAAS, P. M. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, v. 46, p. 1-35, 1992.

HADJISKY, M. Better regulation between European coordination and triangular relationships: the European Union, the OECD and the Member States. *Revue française d'administration publique*, v. 158, n. 2, p. 561-575, 2016.

HADJISKY, M. La better regulation entre coordination européenne et relations triangulaires: OCDE, États membres et Union européenne. *Revue française d'administration publique*, v. 158, p. 561-575, 2016.

HASSENTEUFEL, P. De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. *Revue française de science politique*, v. 55, n. 1, p. 113-132, 2005.

HASSENTEUFEL, P.; GENIEYS, W.; SMYRL, M. Reforming European Health Care States: programmatic actors and policy change. Abstract. *Pôle Sud*, v. 28, p. 87-107, 2008.

HENRY, E. Nouvelles dynamiques de savoirs et permanence des rapports de pouvoir. *Revue française de science politique*, v. 61, n. 4, p. 707-726, 2011.

HIBOU, B. *La bureaucratisation néolibérale*. Paris: La Découverte, 2016.

HOOD, C. *The tools of government*. Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers, 1986.

JACOB, S. Opération chloroforme ou la réinvention de l'État rationnel: l'évaluation et les données probantes. *Criminologie*, v. 42, n. 1, p. 201, 2009.

JOBERT, B.; MULLER, P. *L'État en action: politiques publiques et corporatismes*. Paris: Presses Universitaires de France, 2015.

JOLY, P. B. La sociologie de l'expertise scientifique: les recherches françaises au milieu du gué. In: BORRAZ, O.; GILBERT, C.; JOLY, P. B. (ed.). *Risques, crises et incertitudes: pour une analyse critique. Cahiers du GIS Risques Collectifs et Situations de Crise*, 2005. p. 117-174.

JOUZEL, J.-N.; DEDIEU, F. Rendre visible et laisser dans l'ombre: savoir et ignorance dans les politiques de santé au travail. *Revue française de science politique*, v. 63, n. 1, p. 29, 2013.

KLEIN, A.; LAPORTE, C.; SAIGET, M. *Les bonnes pratiques des organisations internationales*. Presses de Sciences Po, 2015.

LASCOUMES, P. *Expertise et action publique, problèmes politiques et sociaux* n. 912. Paris: La documentation française, 2005. 119 p.

LASCOUMES, P. L'expertise, de la recherche d'une action rationnelle à la démocratisation des connaissances et des choix. *Revue Française d'Administration Publique*, v. 103, n. 3, p. 369-377, 2002.

LASCOUMES, P.; LE GALES, P. Introduction: understanding public policy through its instruments. From the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance*, v. 20, n. 1, p. 1-21, 2007.

LE BOURHIS, J.-P. Expertise en réseau et légitimation de l'action publique. In: VION, A.; LE BIANIC, T. (ed.). *Action publique et légitimité professionnelle*. Paris: LGDJ, 2008. p. 209-222.

LE GALÈS, P. Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue Française de Science Politique*, v. 45, n. 1, p. 57-95, 1995.

- LEPONT, U. Les experts les plus consultés aux États-Unis: L'hypothèse d'une péri-administration: le cas des politiques de protection maladie (1970-2010). *Revue Française de Science Politique*, v. 66, n. 6, p. 887, 2016.
- LINHARDT, D.; MUNIESA, F. Du ministère à l'agence: étude d'un processus d'altération politique. *Politix*, v. 95, n. 3, p. 73, 2011.
- MARSH, D.; RHODES, R. A. W. *Policy networks in British government*. Oxford: Clarendon Press, 1992.
- MASSARDIER, G. Les savants les plus 'demandés'. Expertise, compétences et multi-positionnalité. Le cas des géographes dans la politique d'aménagement du territoire. *Politix. Revue des Sciences Sociales du Politique*, v. 9, n. 36, p. 163-180, 1996.
- MULLER, P. *Les politiques publiques*: Que sais-je?, n. 2534. Presses Universitaires de France, 2018.
- NAY, O.; SMITH, A. Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institutions. In: NAY, O.; SMITH, A. (ed.). *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*. Paris: Economica, 2002. p. 47-86.
- PADIOLEAU, J. G. *L'État au concret*. Paris: Presses Universitaires de France, 1982.
- PAGE, E. C. Bureaucrats and expertise: elucidating a problematic relationship in three tableaux and six jurisdictions. *Sociologie du Travail*, v. 52, n. 2, p. 255-273, 2010.
- PARANTHOËN, J.-B. L'incursion des scientifiques dans l'organisation des marchés agricoles. Scientists' entry into the organization of the agricultural market: the promotion of short circuits. *Politix*, v. 111, p. 119-140, 2015.
- PIERRU, F. La santé au régime néolibéral. *Savoir/Agir*, v. 5, p. 13-24, 2008.
- POLLAK, M. La régulation technologique: le difficile mariage entre le droit et la technologie. *Revue Française de Science Politique*, v. 32, n. 2, p. 165-184, 1982.
- RABEHARISOA, V.; CALLON, M. *Le pouvoir des malades*: l'Association française contre les myopathies et la recherche. Presses des MINES, 1999.
- RESTIER-MELLERAY, C. Experts et expertise scientifique. Le cas de la France. *Revue Française de Science Politique*, v. 40, n. 4, p. 546-585, 1990.
- ROBERT, C. L'expertise comme mode d'administration communautaire: entre logiques technocratiques et stratégies d'alliance. *Politique européenne*, v. 3, p. 57-78, 2003.
- ROBERT, C. Les dispositifs d'expertise dans la construction européenne des politiques publiques: quels enseignements? *Education et Sociétés*, v. 1, p. 57-70, 2012.
- ROBERT, C. Les groupes d'experts dans le gouvernement de l'Union européenne. *Politique Européenne*, v. 3, p. 7-38, 2010.
- ROGER, A. Constructions savantes et légitimation des politiques européennes. Abstract. *Revue Française de Science Politique*, v. 60, n. 6, p. 1091-1113, 2010.
- ROLLAND, C.; SICOT, F. Les recommandations de bonne pratique en santé: du savoir médical au pouvoir néo-managérial. *Gouvernement et Action Publique*, v. 3, n. 3, p. 53, 2012.

- SAURUGGER, S. L'expertise: un mode de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire. Abstract. *Revue Française de Science politique*, v. 52, n. 4, p. 375-401, 2002.
- SMITH, A. Réintroduire la question du sens dans les réseaux d'action publique. In: LE GALÈS, P.; THATCHER, M. (ed.). *Les réseaux de politique publique*. débat autour des policy networks. Editions L'Harmattan, 1995. v. 31, p. 109-120.
- SPENLEHAUER, V. L'ancrage de l'évaluation des politiques publiques dans les sciences sociales aux Etats-Unis: reconstruction d'un linéament intellectuel. *Revue Française d'Administration Publique*, v. 148, p. 877-893, 2013.
- THEYS, J.; KALAORA, B. *La Terre outragée*: les experts sont formels! Editions Autrement, 1992.
- THOENIG, J.-C. *L'ère des technocrates*: le cas des Ponts et Chaussées. Paris: L'Harmattan, 1987.
- THOENIG, J.-C. Politiques publiques et action publique. *Revue Internationale de Politique Comparée*, v. 5, n. 2, p. 295-314, 1998.
- VAUCHEZ, A. Le prisme circulatoire. Retour sur un leitmotiv académique. *Critique internationale*, v. 59, n. 2, p. 9-16, 2013.
- WEBER, M.; ROTH, G.; WITTICH, C. *Economy and society*: an outline of interpretive sociology. Univ of California Press, 1978.
- WECKERT, E.; BERTILLOT, H. La régulation de la qualité dans le secteur de la santé. *Quaderni. Communication, technologies, pouvoir*, v. 85, p. 39-52, 2014.
- WEISBEIN, J. Capter et (co)produire des savoirs sous contraintes: le tournant expert de Surfrider Foundation Europe. *Politix*, v. 111, p. 93-117, 2015.
- WEISBEIN, J. Le militant et l'expert: les associations civiques face au système politique européen. *Politique européenne*, v. 4, p. 105-118, 2001.
- WEISS, C. H. The many meanings of research utilization. *Public Administration Review*, v. 39, n. 5, p. 426-431, 1979.
- ZITOUN, P. Partis politiques et politiques du logement. Échange de ressources entre dons et dettes politiques. *Revue française de science politique*. v. 51, n. 5, p. 683-706, 2001.

AÇÃO PÚBLICA E DIREITO

Thierry Delpeuch et Cécile Vigour

Introdução

Na França, foi somente na década de 1990 que a análise das políticas públicas se interessou pela dimensão jurídica e judiciária da ação pública (CAILLOSSE, 2010; COMMAILLE; DUMOULIN, 2010). Uma corrente importante de reflexão sobre essa questão se insere, então, essencialmente em uma abordagem da sociologia política do direito. Partindo da constatação de que o direito é um aspecto fundamental das políticas públicas, essa corrente explora em particular o papel desempenhado pelas instituições legais e judiciais na construção, implementação e efeitos da ação pública.

Uma primeira orientação de pesquisa caracteriza com precisão o lugar e o papel da lei nos processos de políticas públicas (seção 1).

Um segundo eixo de trabalho diz respeito à crescente complexidade da relação entre direito e políticas públicas, particularmente como resultado de um quádruplo movimento de gestão, democratização, internacionalização e judicialização da ação pública (seção 2).

Uma terceira perspectiva examina como os atores das políticas públicas mobilizam os meios legais à sua disposição para influenciar a ação pública (seção 3).

Os trabalhos franceses sobre a regulação jurídica e judiciária das políticas públicas fazem parte dos debates internacionais sobre esse tema. No entanto, é possível identificar três características das abordagens francesas. Em primeiro lugar, as pesquisas, com uma tripla perspectiva de sociologia do direito, sociologia política e análise da ação pública, que são particularmente desenvolvidas na França. O estudo da relação entre direito e política pública se caracteriza por uma forte abordagem interdisciplinar entre Ciência Jurídica, Sociologia e Ciência Política. Em segundo lugar, há poucos trabalhos franceses baseados em métodos quantitativos. Em terceiro lugar, a pesquisa francesa se concentra em um pequeno número de temas, sendo os principais: o impacto social e político dos direitos, a implementação da regulamentação pelos atores administrativos da prática, os usos contestados do direito por grupos menos favorecidos, a produção do direito e, por fim, a europeização do direito das políticas públicas. Em todos os casos, uma abordagem a partir dos atores predomina.

1. O Direito, elemento constitutivo da ordem pública

O direito é de uma importância fundamental em qualquer política pública, a tal ponto que é muitas vezes impossível distinguir, na gestão pública, o que é jurídico e o que é independente. A essência do direito é ser, ao mesmo tempo, um quadro externo, um elemento constitutivo e um produto da ação pública.

1.1 O Direito como ambiente institucional

O direito é uma componente essencial do ambiente institucional para a ação pública. Fornece aos atores um conjunto de limitações e recursos específicos que constituem o quadro jurídico dessa política (LASCOUTES; LE BOURHIS, 1996; LASCOUTES, 1990). Esse quadro orienta a ação de pelo menos três maneiras.

Em primeiro lugar, contribui para a construção e difusão de categorias e padrões de pensamento que permitem aos atores analisar intelectualmente as situações que requerem uma resposta pública. Ao fazê-lo, a lei influencia a identificação e definição dos problemas públicos.

Em segundo lugar, o quadro jurídico de uma política impõe princípios, limites e modalidades de ação dos quais é difícil derrogar, devido à elevada probabilidade de ser sancionado em caso de violação. A conformidade com essas normas, que definem a constitucionalidade e a legalidade da ação pública, é controlada por atores e organismos com estatutos diversos, alguns dos quais pertencem à esfera estatal (administrações, agências reguladoras, tribunais, comissões parlamentares, etc.) e outros à sociedade civil organizada (profissionais de assessoria jurídica, jornalistas, movimentos sociais, associações de defesa dos direitos, sindicatos, grupos de interesse, etc.).

Por último, o quadro jurídico estabelece formas e procedimentos para a solução de conflitos decorrentes da ação pública. O tratamento dos litígios pode ser de natureza jurisdicional (tribunais, arbitragem, etc.) ou conciliatória (mecanismos de mediação, transações entre advogados, etc.).

Ao mesmo tempo, o direito é um dos principais recursos na implementação de uma política. Os tomadores de decisão encontram, no direito, uma linguagem legítima para declarar os seus programas de ação e ao mesmo tempo uma alavanca para obter os comportamentos desejados das pessoas que devem implementar esses programas. Assim, o direito contribui para a tradução em ação das intenções formuladas pelos *policy makers*. No entanto, é apenas um dos elementos entre vários de uma série de instrumentos de ação pública que incluem orçamentos, órgãos administrativos, funcionários públicos, medidas fiscais, campanhas de informação, equipamento tecnológico etc. Estes outros instrumentos dependem do direito, uma vez que os regulamentos legais regem o seu uso e a sua execução se baseia frequentemente em disposições jurídicas.

Para os cidadãos, o direito é também um meio de se opor às intervenções públicas ou de influenciar o seu conteúdo. O sistema jurídico estabelece soluções para contestar medidas ou atos que fazem parte do exercício da ordem pública.

As múltiplas articulações que existem entre as políticas públicas e seus marcos legais inserem a ação pública em histórias institucionais específicas, imprimem nelas certas concepções e valores e reproduzem um certo estilo de intervenção pública (CAILLOSSE, 2010).

1.2 O direito como componente da ação pública

O direito não pode ser considerado exclusivamente como um determinante externo da ação pública. As normas legais que acompanham as políticas públicas são interpretadas e reapropriadas pelos atores. Por essa razão, eles devem ser considerados como um elemento constituinte dessa política (COMMAILLE; DUMOULIN, 2010; LASCOUMES, 1990).

O direito é parte integrante das políticas públicas, na medida em que a formulação de programas de ação pública é amplamente baseada em declarações legais. Em particular, a técnica jurídica é utilizada para reconhecer e priorizar os diferentes objetivos, interesses e valores que as políticas públicas procuram promover ou proteger (LASCOUMES; LE BOURHIS, 1996). O direito é uma das linguagens de comunicação que os atores das políticas públicas utilizam para realizar seus intercâmbios sociais.

As regras jurídicas também estruturam a ação pública. Essas contribuem para a ordem, estabilidade e previsibilidade dessa forma particular de ação coletiva (NORTH, 1990; LASCOUMES; LE GALÈS, 2012). A técnica jurídica é utilizada para definir organizações e procedimentos operacionais, alocar poderes e responsabilidades, distribuir papéis, estabelecer procedimentos para a coordenação e condução de determinadas atividades. A estrutura jurídica das políticas públicas resulta da endogeneização e produção de regras a partir de uma variedade de fontes externas de legalidade: regimes regulatórios internacionais, leis estatais, decisões de autoridades administrativas independentes, jurisprudência, acordos contratuais ou regulamentos e circulares burocráticas.

Enfim, a dimensão jurídica intervém na legitimação da ação pública por meio de um efeito de naturalização de certas concepções e formas de fazer as coisas (DURAN, 2009). Por exemplo, o direito pode favorecer a igualdade formal, como igualdade de tratamento, mesmo que isso signifique contribuir para a reprodução da natureza desigual das relações sociais. Em outros casos, o direito incorpora e, portanto, legitima o princípio da discriminação positiva (LÉPINARD, 2006, a propósito do desenvolvimento de uma lei sobre a paridade na política).

Como consequência dessa onipresença do direito, os atores das políticas públicas não podem fazer outra coisa senão efetuar as suas escolhas e definir as suas estratégias de ação situando-se juridicamente, assumindo identidades jurídicas, mobilizando categorias e competências jurídicas (LASCOUMES, 1990).

1.3 A redação do direito e a ação pública no Parlamento, uma etapa fundamental

Por último, o direito é também um produto da ação pública. De fato, as políticas públicas muitas vezes consistem na concessão de direitos a certas categorias da população, que assumem diversas formas: autorizações, habilitações, proibições, limitações etc. As pesquisas francesas sobre a produção do direito das políticas públicas se centram, para muitos deles, na redação de regras legais na arena parlamentar.

Nesse local, onde é dada uma grande visibilidade mediática a esse trabalho político em comparação com outras áreas do processo legislativo, uma reformulação das questões sociais ocorre em conjunto com a sua reformatação política, de magnitude variável dependendo da natureza conflituosa dos debates (LASCOUMES, 2009). De fato, todo um aspecto da ação política consiste na afirmação de valores e na luta para impor uma visão particular da sociedade. A redação do direito na esfera parlamentar contribui para isso (GALEMBERT *et al.*, 2013). Durante os debates parlamentares, em comissão e em assembleia plenária, são confrontadas concepções contrastantes de políticas fiscais, sociais e educativas etc. Os parlamentares participam da construção dos problemas públicos (gênero, serviço público, pesquisa). As autoridades eleitas estabilizam as normas e representações políticas e sociais, enquanto se dirigem a uma multiplicidade de públicos: o executivo, a mídia, seus eleitores etc.

A redação do direito é caracterizada pela transição da polifonia das representações dos representantes eleitos para o monólogo anônimo do legislador na forma de princípios jurídicos (LANDOWSKI, 1977). Corresponde à formalização de um acordo que transforma as decisões políticas em normas supostamente neutras: “Tudo se passa como se a norma jurídica só pudesse desempenhar a função simbólica que lhe era atribuída na condição de serem [...] apagados os vestígios da sua genealogia política: não aparece então como produto contingente de uma relação de força circunstancial, mas como adornada pelos atributos da necessidade” (CHEVALLIER, 1993, p. 64).

Enquanto a literatura francesa e estrangeira enfatizam a fragilidade do Parlamento no contexto do parlamentarismo racionalizado, outros trabalhos mostram que as mudanças feitas nos textos do direito no hemicycle estão longe de ser desprezíveis (BONNAUD; MARTINAI, 2008, 2014), testemunhando a importância de estudar os movimentos que ocorrem nas “oficinas de redação da lei” sucessivas.

2. A crescente complexidade da articulação entre as políticas públicas e o direito

A análise atual sobre a relação entre direito e ação pública tem focado muita atenção nas atuais mudanças na racionalidade jurídica no trabalho das políticas públicas. A pesquisa francesa tem se concentrado, em particular, na compreensão das transformações contemporâneas das formas e usos do direito da ação pública,

em relação às mudanças no Estado e seus modos de agir (COMMAILLE, 2015; CHEVALLIER, 2014; MOCKLE, 2007). Essas pesquisas trouxeram esclarecimentos originais sobre a dinâmica da crescente complexidade das relações entre direito e política pública, cujas três causas têm sido sistematicamente exploradas. Esses fatores explicativos são o gerencialismo da instrumentação jurídica da gestão pública, a democratização do tecido jurídico da ação pública e, finalmente, a judicialização das interações sociais nos sistemas de ação pública. A internacionalização da regulamentação jurídica das políticas públicas, estudada na França principalmente pela perspectiva da sua europeização, suscitou também o interesse dos investigadores franceses, como demonstram os exemplos utilizados nesta seção.

2.1 O gerencialismo do direito da ação pública

O aumento das abordagens gerenciais e preocupações de eficiência nas políticas públicas leva a uma transformação do direito da ação pública.

As formas contemporâneas de políticas públicas visam, em parte, fornecer soluções aos problemas públicos. Em consequência, o direito da ação pública está evoluindo para se tornar, mais do que nunca, um instrumento orientado para a aplicação de respostas concretas a esses problemas, que são frequentemente de natureza complexa. Isso implica o uso de regras jurídicas flexíveis e adaptáveis, ou seja, regras que podem ser facilmente adaptadas às particularidades dos territórios de intervenção e ajustadas à evolução das situações específicas (LASCOUTES, 1994). Essas regras são concebidas, acima de tudo, por uma questão de aplicabilidade. Ao mesmo tempo, devido à sua flexibilidade, as normas jurídicas também se tornam mais vagas, tal como as infrações penais, como o assédio moral. Isso reforça o poder dos juízes e dos agentes de execução, para definir com precisão o conteúdo prescritivo dos regulamentos.

Outra característica das atuais formas de ação pública é a diversificação e intensificação das interações sociais que resultam de sua implantação (DURAN, 2009). Para muitas dessas, as políticas públicas envolvem uma pluralidade de atores com estatutos e interesses muito diferentes. Dependem de uma multiplicidade de centros de decisão, infra e supra-estatais, públicos e privados, entre os quais não existe uma hierarquia clara (WEILL, 2014; DURAN, 2010; LIPSKY; SMITH, 1993). A eficácia dessas políticas depende, em grande medida, dos mecanismos e procedimentos que estruturam e gerem a coordenação entre os atores envolvidos. A tecnologia jurídica desempenha um papel fundamental nesse contexto. Em particular, ela é mobilizada para moldar os procedimentos de negociação, intercâmbio, cooperação e solução de conflitos dentro das redes de atores que trabalham coletivamente para resolver problemas públicos.

A instrumentação jurídica da ação pública em rede dá alta prioridade às técnicas contratuais, uma vez que combinam flexibilidade e capacidade de coordenação (DURAN, 2009). Os procedimentos contratuais são, de fato, adequados para a

construção de quadros de ação flexíveis, que facilitam a conciliação de interesses divergentes e a cooperação horizontal (GAUDIN, 2007). A integração dos imperativos de eficiência e transversalidade no direito da ação pública também confere um papel central aos atores responsáveis pela aplicação das regras. A regulação jurídica das políticas públicas é, em grande medida, definida pela forma como as hierarquias intermediárias, os agentes de campo e os cidadãos ou seus assessores jurídicos interpretam e operacionalizam os requisitos legais e diretrizes centrais que lhes são dirigidos (DURAN, 1993).

Na literatura anglófona, o conceito de gerencialismo do direito refere-se aos mecanismos de internalização das regras legais no âmbito das organizações. Refere-se ao processo pelo qual os princípios legais são adaptados e reformulados durante sua implementação pelos atores organizacionais, por exemplo, na forma de regulamentos internos ou definições de postos de trabalho (ROTHMAYR ALLISON, 2013). Esse processo implica habitualmente uma transformação do espírito do direito de referência: o significado social das normas jurídicas é modificado para se tornar compatível com os modos gerencialistas de pensar. Por exemplo, as políticas americanas para promover a aplicação dos direitos civis nas empresas levaram a uma mudança da forma como essa questão é regulada no setor privado. A ideia jurídica da não discriminação foi traduzida em “retórica da diversidade”, convertida em modelos de gestão que atendem às necessidades e objetivos gerenciais da empresa (EDELMAIN *et al.*, 2001). Aqueles que fizeram essa mudança de sentido – e que ao mesmo tempo alteraram os objetivos das políticas antidiscriminação – são os “profissionais da conformidade com o direito” (*compliance professionals*), que trabalham dentro ou fora das organizações: advogados, conselheiros jurídicos, consultores de gestão, jornalistas da mídia especializada, ou gestores que tenham adquirido conhecimento do direito na sua área de atividade. Esses profissionais produzem interpretações de regras legais que podem ser apropriadas e aplicadas na prática pelos atores organizacionais (EDELMAIN, 2016, 2004). Esses dispositivos também podem ter efeitos não simbólicos. Por exemplo, a feminização dos departamentos de recursos humanos mudou a forma como o assédio sexual é tratado no local de trabalho nos Estados Unidos nos anos 1990 e 2000 (DOBBIN, 2009).

Outro aspecto do gerencialismo do direito consiste no estabelecimento de procedimentos de solução de conflitos dentro das organizações (EDELMAIN; SUCHMAN, 2003). Eles se apropriam do direito reinterpretando-o e internalizando a função da justiça na forma de órgãos internos que lidam com disputas individuais ou coletivas. Várias pesquisas francesas utilizaram essas análises como base para estudar as políticas públicas de combate à discriminação (BERENI, 2009; Bereni, Epstein e Torres, 2020; CHAPPE, 2015) ou para a redução da jornada legal de trabalho (PÉLISSE, 2011). Nesse último caso, entre 1998 e 2000, as leis de Aubry⁶⁷ deram às partes interessadas uma

⁶⁷ Martine Aubry foi responsável pela política que reduziu a carga horária de trabalho semanal na França para 35 horas (N.D.T).

latitude considerável, exceto em relação à redução da duração legal do trabalho, à proporção de contratações e à obrigação de negociar. Para J. Pélisse, a forma de aplicar as regras definidas pela negociação coletiva do ramo e da empresa é um processo de gerencialismo do direito. Com efeito, a redução do tempo de trabalho tem sido sistematicamente implementada ao serviço dos valores e operações da organização: flexibilização, maior utilização de equipamentos ou abertura de serviços, etc. Além disso, foram criadas instâncias jurídicas internas à empresa para “acompanhar” a aplicação do acordo e de “tratar” os litígios individuais ou coletivos, eventualmente sob a arbitragem da administração (*ibid.*, p. 14). Esses locais internos de resolução de litígios, que se desenvolvem fora dos tribunais, favorecem um tratamento organizacional, ou seja, que não questiona a política da organização, a autoridade dos superiores ou um modo de organização do trabalho; pelo contrário, tendem a atribuir os problemas encontrados a dificuldades psicológicas ou médicas. No entanto, ao considerar essas comissões como garantia da efetividade do direito, os juízes legitimam esse processo de gerencialismo do direito, transformando aquilo que significa estar em conformidade com a lei e, portanto, o próprio direito (um fenômeno semelhante pode ser observado no caso do assédio moral; BASTARD, CARDIA-VONÈCHE e GONIK, 2003).

Uma consequência da expansão das lógicas gerenciais nas políticas públicas é que a regulação jurídica é cada vez menos apreendida como uma garantia da natureza sistemática, generalizada, coerente e legal da ação pública, e cada vez mais como um meio de produção de resultados (COMMAILLE; DUMOULIN, 2010; LASCOUMES, 1994). O quadro e os instrumentos jurídicos são avaliados de acordo com a sua capacidade de alcançar as consequências desejadas com um mínimo de efeitos perversos (DURAN, 1993).

No entanto, essa evolução não marca o declínio do direito na gestão pública. O recuo do legalismo universalista e abstrato que esteve outrora na origem dos modos de intervenção pública não implica uma ruptura com o Estado de direito, mas antes uma hibridação entre a racionalidade jurídica e a racionalidade gerencial no seu interior (MOCKLE, 2007; CHEVALLIER, 1993). Essa mistura de lógicas de ação implica a descompartimentação do trabalho jurídico (DURAN, 1993). Os profissionais do direito da ação pública devem ampliar suas competências para outras áreas além da tecnologia jurídica e integrar outras questões além do cumprimento da legalidade em seus raciocínios, tais como considerações políticas, econômicas, financeiras ou sociais (CAILLOSSE, 2009). Os critérios de eficiência e eficácia tornam-se mais importantes do que os critérios de legalidade (MOCKLE, 2002).

2.2 Democratização da governança das políticas públicas

A transformação da dimensão jurídica das políticas públicas também está associada ao caráter cada vez mais participativo dos processos de formação e condução da ação pública.

Pode-se falar da democratização das políticas públicas na medida em que movimentos sociais, associações e grupos de interesse de todos os tipos obtêm um envolvimento mais forte e mais direto na construção e condução da ação pública, mas também na elaboração e implementação do marco e instrumentos legais para essa ação (ROSANVALLON, 2008). A democratização da ação pública implica que a legitimidade do direito das políticas públicas e, portanto, sua autoridade e eficácia, depende da coprodução de regras pelos interesses envolvidos. As formas tutelares, dirigistas, unilaterais e coercivas de gestão pública são cada vez mais rejeitadas. As partes interessadas aspiram a processos normativos que respondam a critérios de abertura e transparência, de intercâmbio de informação e conhecimento, de sensibilidade aos argumentos contraditórios, de atenção às especificidades do setor e à sua diversidade, de receptividade às expectativas de todos os participantes, de consideração do mais amplo leque possível de situações particulares. As atividades jurídicas são concebidas como espaços de regulação negociada que devem obedecer a um duplo princípio de consulta permanente e equidade processual (COMMAILLE, 2015). Essa última dimensão refere-se à ideia de tratamento justo de cada parte interessada com base na recusa de discriminação, à possibilidade dada a cada parte de questionar as autoridades e expressar o seu ponto de vista, à igual consideração do conhecimento leigo e especializado, à natureza imparcial e objetiva dos mecanismos de arbitragem e à aceitação pelos tomadores de decisão da necessidade de justificar as suas escolhas (ROSANVALLON, 2008; TYLER, 2006).

Para integrar os requisitos de consulta e participação, o direito das políticas públicas se concentra mais no estabelecimento de estruturas de governança e processos deliberativos (por meio dos quais os atores estabelecem metas), do que na definição de objetivos substanciais e normas de conteúdo (COMMAILLE, 2015; DURAN, 2009). Espera-se desses procedimentos organizados de elaboração de regras que deem voz a todos aqueles que estão interessados nas consequências da ação pública, incluindo especialmente aqueles com menor capacidade de serem ouvidos. Diferentes tipos de recursos legais, principalmente formas negociadas e contratuais de regulação, são usados para organizar consultas, canalizar controvérsias e lutas por interesses, facilitar o desenvolvimento de compromissos e estabelecer estratégias coletivas para perseguir objetivos comuns (JOBERT, 2010; GAUDIN, 2007).

Assim como as atividades de formulação dos aspectos legais das políticas públicas, as atividades de implementação também podem ter uma dimensão participativa. Para incentivar o apoio dos vários atores envolvidos e limitar a resistência, a regulação jurídica da ação pública é cada vez mais baseada na construção de consensos. Essa evolução se reflete em uma crescente preferência por mecanismos legais baseados na incitação, em vez da punição, na persuasão e negociação, em vez da imposição autoritária (LASCOUTES, 1994). A proximidade e a interação contínua entre implementadores e receptores de normas são vistas como promotoras da qualidade regulatória (ROSANVALLON, 2008). Outro aspecto da democratização da ação pública é a referência aos direitos individuais e aos princípios jurídicos

fundamentais (BAUDOT; REVILLARD, 2015). Essa tendência se reflete no crescente uso de órgãos reguladores que dependem desses padrões: autoridades administrativas independentes, tribunais constitucionais e jurisdições internacionais. Essa evolução também se manifesta no reforço dos direitos dos cidadãos nas suas relações com os tomadores de decisão e na implementação de intervenções públicas (por exemplo, direitos de acesso à informação, direitos de recurso etc.).

A regulamentação das atividades econômicas e a proteção dos direitos dos cidadãos são cada vez mais confiadas a autoridades administrativas independentes. Esses organismos são responsáveis pela elaboração e aplicação dos regulamentos setoriais, bem como pelo acompanhamento da sua aplicação e pela resolução de determinados conflitos. Possuem um alto grau de habilidades técnicas, um conhecimento profundo de seu setor de intervenção e a capacidade de agir de forma independente. Estão também protegidos contra as pressões políticas. Isso os torna legítimos para arbitrar entre interesses sociais de todos os tipos, incluindo os de atores governamentais e administrativos (CHEVALLIER, 2014). Também lhes permite prosseguir políticas de longo prazo que são menos dependentes da incerteza eleitoral. O caso da Alta Autoridade de Combate contra a Discriminação e pela Igualdade francesa (HALDE, 2005-2011) ilustra que a escolha de uma autoridade administrativa independente tem um impacto sobre as possibilidades de acesso ao direito e à justiça de diferentes grupos sociais e sobre o tipo de direito implementado. Chappe (2018) mostra que os advogados da HALDE mobilizam uma vasta gama de instrumentos jurídicos, em função dos tipos de discriminação e dos seus efeitos: desde a proposta de alteração organizacional até o pedido de indenização, passando pela mediação, por uma transação penal ou por uma intervenção no tribunal. Os juristas preferem o direito civil da não discriminação quando o ônus da prova foi ajustado (em casos civis, quando o denunciante fornece provas que dão origem a uma “suspeita fundamentada” de discriminação, cabe à parte acusada provar que não o praticou). O uso do direito penal só se aplica aos fatos mais graves quando a intenção discriminatória é comprovada. Essa mudança na regulação legal observada nas atividades dessa autoridade administrativa independente é interpretada pelo autor como a primazia dada a uma solidariedade mais orgânica do que mecânica (DURKHEIM, 1893), que favorece o restabelecimento das relações sociais em detrimento da repressão.

As pesquisas francesas centraram-se no desenvolvimento de métodos participativos para a produção de regulamentações em nível europeu. Em particular, Sabine Saurugger analisou as dinâmicas que conduziram a que o sistema de tomada de decisão da União Europeia se dotasse de instrumentos destinados a assegurar uma maior participação da “sociedade civil organizada” na elaboração das regulamentações e políticas comunitárias. A autora mostra que a institucionalização desses instrumentos recebeu forte apoio, sobretudo por parte da Comissão de Bruxelas. Esta considerou a extensão e formalização dos procedimentos de consulta como uma forma de compensar o déficit democrático de que é acusada. A promoção do

princípio da participação da sociedade civil permitiu-lhe reforçar o seu poder perante os atores com legitimidade representativa, tais como o Parlamento Europeu e os governos nacionais. O desenvolvimento de instrumentos participativos também tem sido baseado nos fóruns e redes de elite que reúnem personalidades do mundo político, administrativo e académico. Outra condição favorável tem sido o crescente apoio à ideia de democracia participativa nas sociedades europeias (SAURUGGER, 2014). Essa combinação de fatores – as lutas de poder entre atores da governança europeia, a ação de coalizões de empresários institucionais e a emergência de um discurso hegemônico sobre a participação – permitiu ao Tratado de Lisboa reconhecer um conjunto de mecanismos participativos em 2009: consultas *on-line*, conferências de cidadãos, comitês de especialistas, diálogo social europeu, regulação das atividades de *lobbying* junto das instituições europeias etc... (SAURUGGER, 2010).

Outros estudos destacam a ambivalência dessa democratização. Alguns duvidam do peso efetivo das expectativas dos cidadãos na tomada de decisões em relação às questões de legitimação da ação pública (KIES; NANTZ, 2013). Aqueles com mais recursos frequentemente permanecem entre os mais envolvidos nesses procedimentos (TALPIN, 2011; PAOLETTI; RUI, 2015). Outros destacam os desafios econômicos ligados ao desenvolvimento de um mercado em torno desse ideal participativo (MAZEAUD; NONJON, 2018).

2.3 A judicialização da ação pública

Desde os anos 2000, a pesquisa francesa sobre a relação entre direito e ação pública tem se concentrado cada vez mais na questão da judicialização das políticas públicas, buscando fazer uma contribuição original para um campo de pesquisa em rápido desenvolvimento em nível internacional (GUARNIERI; PERDEZOLI, 2002; FEELEY; RUBIN, 1998; EPP, 1998; TATE; VALLINDER, 1995).

A judicialização da ação pública pode ser definida como a crescente propensão dos atores de políticas públicas para recorrer aos tribunais, não só para resolver conflitos entre eles, mas também para influenciar a forma e o conteúdo das respostas públicas. Muitos setores da ação pública são afetados por essa evolução: a regulação econômica e financeira, as relações de trabalho e emprego, as políticas sociais, a proteção ambiental, a luta contra a desigualdade e a discriminação, as políticas de segurança e penais.

A judicialização abrange uma variedade de fenômenos. Ela reflete tanto a ascensão dos tribunais internacionais, o crescente papel das cortes constitucionais na definição de políticas públicas, o aumento do papel dos juizes no tratamento de certos problemas públicos, a tendência dos grupos de interesse em utilizar estratégias de litígio, quanto o crescente uso da ação judicial por parte dos movimentos sociais para promover causas militantes ou cidadãos (DUMOULIN; ROUSSEL, 2010). A judicialização também se refere à crescente propensão dos atores de políticas

públicas a adotarem formas institucionais emprestadas do mundo judicial, como o uso de uma terceira parte imparcial para resolver conflitos, o princípio do direito contraditório, o imperativo de motivar decisões ou a possibilidade de recurso (COMMAILLE; DUMOULIN, 2009).

Uma das causas da judicialização é a democratização da ação pública, que se traduz em uma crescente conscientização dos direitos individuais e em uma crescente preocupação com sua proteção. Para fazer valer os seus direitos, os cidadãos mostram-se cada vez menos relutantes em questionar a responsabilidade das autoridades, sejam elas de natureza política, administrativa, profissional ou técnica. Essa evolução é acentuada pela expansão das possibilidades de recurso à disposição dos cidadãos para contestar os atos e decisões da política pública. Outro fator que favorece a judicialização é a contratualização das políticas públicas. As partes interessadas na ação pública convencional (LASCOUTES; VALLUY, 1996) tendem a recorrer aos tribunais competentes para verificar e sancionar o cumprimento dos seus compromissos mútuos.

A judicialização da ação pública é também consequência da crescente dificuldade do poder político em desenvolver políticas suficientemente consensuais num contexto de crescente pluralismo de interesses. Confiar ao juiz a tarefa de esclarecer as regras das políticas públicas e arbitrar entre diferentes interesses permite despolitizar e tecnicizar certas questões excessivamente conflituosas do ponto de vista político (COMMAILLE; DUMOULIN, 2009), sejam elas relativas ao uso do véu islâmico ou da burca, direitos homossexuais ou políticas migratórias (GALEMBERT, 2014). Isso permite aos governos reduzir o grau de publicidade de certas controvérsias, limitar as mobilizações de protesto, evitar a impopularidade de certas decisões ou efeitos da ação pública, reduzir a pressão dos grupos de interesse e libertar-se das restrições da concorrência partidária. Outra vantagem da judicialização para o poder político é conferir a força simbólica da coisa julgada a certas soluções da ação pública (DELPEUCH *et al.*, 2014). A pesquisa francesa está particularmente atenta a esses fenômenos de “baixo para cima” da judicialização, que também podem ser observados em regimes autoritários, devido à maior diversidade de jurisdições e profissionais considerados envolvidos nesse processo, e a pesquisas etnográficas mais numerosas que analisam interações nos tribunais em nível micropolítico, em relação a dinâmicas e controvérsias políticas e sociais mais amplas, relacionadas à ação pública e reformas do Estado (HERSANT; VIGOUR, 2017). Essa abordagem contrasta com a literatura anglófona, que favorece uma abordagem mais macro e *top-down*, e se centra nas decisões dos tribunais superiores, em particular os Tribunais Constitucionais.

Enfim, a judicialização procede de causas endógenas ao sistema judicial. As pesquisas realizadas em vários países europeus (Itália, França, Espanha em particular) mostram que o desafio judicial dos políticos eleitos e dos membros da comunidade empresarial desde os anos 1990 resulta de uma ruptura com as práticas anteriores dos magistrados, como consequência de transformações estruturais no

sistema judicial e de uma mudança no seu *ethos* e práticas profissionais. O reforço das garantias de independência, a profissionalização do corpo, a renovação social e geracional, e a sindicalização reduzem a proximidade social com as elites políticas e econômicas. Também reduzem a leniência dos juízes em relação aos ilícitos cometidos por essas elites (BRIQUET; GARRAUD, 2002; BRIQUET, 2007; ROUSSEL, 2002).

Simultaneamente, as práticas e normas profissionais se transformam. Os magistrados que intervêm no tratamento de processos em matéria de antiterrorismo, de luta contra o crime organizado ou de repressão das infrações financeiras, elaboram novas técnicas de investigação e de produção de provas. Alguns deles veem no desenvolvimento de um virtuosismo processual e na aplicação de novas competências especializadas uma oportunidade de revalorizar o prestígio social e o estatuto da magistratura (VAUCHEZ, 2004; ROUSSEL, 2002). As dinâmicas conjunturais e o sucesso das iniciativas de ação penal localizadas permitiram a esses magistrados experimentar novas capacidades de ação, tais como as estratégias de divulgação mediática. O resultado foi um processo de aprendizagem que reforçou a crença na possibilidade de punir a delinquência das elites. A luta contra a corrupção reflete uma mudança na representação do mundo social pelos juízes, rompendo com uma cultura jurídica que favorece a luta contra as ilegalidades relativas à propriedade (indiretamente, o crime de “colarinho azul” e “criminosos comuns”), em nome do princípio da igualdade dos cidadãos perante a lei e da recusa da impunidade dos poderosos (PUJAS, 2000). Essa autonomia dos magistrados repousa, assim, nas exigências de neutralidade, imparcialidade e estrito respeito das formas jurídicas próprias do campo jurídico. Apoiar-se também na instauração de novos mecanismos de controle da legalidade.

A mídia e a deslegitimação da política amplificam esse processo. O apoio público a essas investigações reforça a legitimidade do poder judicial e a função simbólica conferida aos procuradores e juízes para restabelecer não só a ordem jurídica, mas também a ordem moral. Em contrapartida, os juízes “depois se expõem à crítica de querer estabelecer um governo de juízes” (BUSSY; POIRMEUR, 2010, p. 14). Por fim, a comparação entre os países europeus mostra que, “qualquer que seja a extensão da transformação do seu *ethos* [profissional], o papel efetivo dos juízes permanece largamente dependente dos poderes que lhes são conferidos” (PUJAS, 2000, p. 47).

Em alguns setores, a judicialização da regulação política tornou os tribunais atores de pleno direito na ação pública (COMMAILLE; DUMOULIN, 2009). A justiça tornou-se uma área em que as políticas públicas são colocadas na agenda, definidas, dotadas de conteúdo ou avaliadas. A judicialização dá origem a um estilo particular de *policy making*, descrito como “política dos direitos” (BAUDOT; REVILLARD, 2014a; 2019), em que a ação judicial é concebida como um meio de influenciar a definição da resposta pública, o veículo legal para a mudança é a jurisprudência, os públicos envolvidos são profissionais jurídicos e litigantes, os principais recursos para a ação são normas legais e as capacidades para invocá-los (conhecimento e *know-how* jurídico, dinheiro necessário para pagar os custos dos processos judiciais...).

A pesquisa francesa sobre a judicialização tem um olhar bastante crítico sobre esse fenômeno. Essas enfatizam que o uso do juiz para proteger ou desenvolver direitos não conduz automaticamente a mudanças concretas na ação pública, especialmente porque as atividades judiciais frequentemente têm uma dimensão favorável aos interesses dominantes. Salientam que os tribunais têm uma fraca capacidade de tornar efetivas suas diretrizes e decisões, pois não controlam diretamente os atores responsáveis pela implementação das políticas públicas. Essas pesquisas enfatizam que os tribunais não podem assumir sozinhos um problema público, mas dependem de reclamações e pedidos das vítimas (individuais ou organizadas) e de seus assessores jurídicos. Para influenciar a ordem pública, os tribunais não têm outra escolha senão intervir caso a caso, por intermédio de processos específicos (COMMAILLE; DUMOULIN, 2009). Além disso, seu tratamento está sujeito a ritmos, processos e questionamentos específicos da área judicial e, na maioria das vezes, desfasado das dinâmicas políticas e sociais geradas pelo problema público (COMMAILLE, 2015). Outra desvantagem da ação judicial é que ela aumenta o conflito das relações entre as partes interessadas das políticas públicas, uma vez que os tribunais são mais um fórum de confronto do que um cenário de cooperação.

No entanto, existe uma reconhecida capacidade de litígio para enriquecer a deliberação democrática (ROSANVALLON, 2008) e para mudar as relações de poder entre as partes interessadas no setor da ação pública. Na medida em que alguns juízes usam seus poderes para garantir que os direitos dos mais fracos tenham prioridade, essa ação pode melhorar a sorte dos grupos de pessoas que não têm condições de ter suas vozes ouvidas na arena política. Além disso, a judicialização das políticas públicas leva os atores envolvidos na implementação a operar de forma mais transparente, a justificar mais plenamente as suas decisões e a respeitar mais estritamente os direitos dos cidadãos (BAUDOT; REVILLARD, 2014b).

As pesquisas francesas levantam a questão de uma possível perda de influência dos atores políticos na *policy making* sob o efeito de um aumento do poder dos tribunais. Questionam a ideia generalizada de uma expansão do Judiciário. Preferem uma hipótese alternativa que considere a judicialização como uma das várias manifestações da crescente complexidade da ação pública. De fato, os processos de elaboração de políticas públicas integram uma crescente variedade de atores sociais, entre os quais podem figurar advogados e juízes. Se o mundo judicial é mais importante do que nunca na produção da ação pública, o mesmo acontece em outros universos profissionais, por exemplo, os da ciência e tecnologia – por meio do recurso da especialização – e os da mídia (DUMOULIN; ROUSSEL, 2010).

Nada ilustra melhor essa visão de judicialização do que as pesquisas francesas sobre o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Essas pretendem explicar de que forma o TJUE se tornou, por meio da sua jurisprudência, um ator importante nas políticas europeias. Para os especialistas franceses da “construção da Europa pelo direito”, a ascensão do TJCE está, primeiro que tudo, ligada ao estabelecimento de relações mutuamente benéficas entre essa jurisdição e outros

atores na governança europeia (TERPAN; SAURUGGER, 2016, 2014). Em primeiro lugar, o Tribunal promoveu o desenvolvimento, ao seu redor, de uma rede transnacional de especialistas em litígios comunitários. Esses juristas criaram um ambiente profissional propício à harmonização das normas jurídicas em nível europeu. O TJUE constitui, para esse meio, o principal produtor de referências jurídicas e o instrumento de ação preferido. Em segundo lugar, o Tribunal baseou-se, para aumentar a sua autoridade, na Comissão de Bruxelas e no Parlamento Europeu. Por sua vez, reforçou a legitimidade e os poderes desses dois organismos da UE. Os jogos cruzados de apoio mútuo entre esses três polos institucionais do sistema político europeu permitiram a cada um deles aumentar a sua influência na elaboração das políticas comunitárias (VAUCHEZ, 2009). Além disso, o TJUE estabeleceu relações de reconhecimento mútuo e de diálogo judicial com os tribunais nacionais e o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. Unidos por um interesse comum no aprofundamento do Estado de direito na Europa, essas jurisdições trabalharam em conjunto para consolidar um espaço judiciário europeu do qual o TJUE é um dos principais centros de poder. Por último, o Tribunal de Justiça atribui a sua importância ao aumento do número de recursos que recebe. Esses recursos provêm de vários candidatos que encaram o TJCE como um meio de defender os seus próprios interesses (Comissão, Estados-Membros, agências de regulação, grupos de interesse econômico, organizações da sociedade civil etc.). Em particular, o Tribunal se estabeleceu como um recurso por meio do qual os atores nacionais podem superar os obstáculos políticos que encontram nos seus próprios países (HALPERN, 2009). As análises do TJUE mostram que a judicialização das políticas europeias resulta essencialmente da complexidade e fragmentação do sistema político europeu, que gera uma forte procura de arbitragem por parte de um terceiro imparcial, o que confere uma grande influência aos tribunais existentes (TERPAN; SAURUGGER, 2014).

3. Os usos do direito no contexto da ação pública

O foco principal da pesquisa francesa sobre a relação entre direito e ação pública está na análise dos usos do recurso jurídico que são realizados pelos diferentes tipos de atores envolvidos na implementação de políticas públicas.

3.1 Usos do direito pelos agentes de implementação

Para que possam ter capacidade de adaptar a resposta pública a cada situação específica, os atores responsáveis pela implementação das políticas públicas precisam de que os seus quadros e instrumentos de ação lhes proporcionem margens de manobra suficientes.

Em geral, os recursos jurídicos e processuais à disposição dos implementadores são suficientemente flexíveis. O direito da ação pública organiza e enquadra o poder discricionário e os poderes de ação desses funcionários, por exemplo, dando-lhes a possibilidade de emitir avisos, negociar acordos, acordar transações, conceder isenções, conceder prazos, suspender sanções etc. (LASCOUTES, 1990). Em outras palavras, os modos atuais de operacionalização das políticas públicas levam os implementadores a desenvolver uma relação ativa com as regras jurídicas que têm o dever de aplicar ou fazer cumprir.

Ao fazê-lo, os agentes de execução estão na origem de uma regulamentação jurídica por baixo da ação pública, que não se efetua de forma aleatória, nem arbitrária (é mobilizada aqui a tradição sociológica de Selznick, 1949, e de Lipsky, 1980). O trabalho de transposição e adaptação dos regulamentos nos contextos de ação local obedece a certas regras do jogo, que são mais ou menos explícitas, formalizadas e racionalizadas. Essas normas práticas (ou secundárias) de aplicação da lei de referência introduzem ordem e significado nas atividades jurídicas dos implementadores (LASCOUTES, 1994). Existem três tipos de normas secundárias: normas para a interpretação da regulamentação que acompanha as políticas públicas; normas para adaptar as disposições gerais contidas nessas normas às realidades, demandas e questões locais; e normas para a solução de conflitos com outros implementadores ou destinatários (LASCOUTES; LE GALÈS, 2012).

As normas secundárias de aplicação se cristalizam e se desenvolvem continuamente dentro de sistemas de ação local, como resultado dos esforços feitos pelos atores da implementação para encontrar soluções concretas aos casos problemáticos ou litigiosos. As negociações com os cidadãos para chegar a acordos desempenham um papel fundamental na produção desses regulamentos locais à sombra do direito (LASCOUTES, 1990). A implementação legal da ação pública é, portanto, semelhante a um processo de reconstrução social de textos gerais em nível local, cujos resultados variam de um território para outro, em razão de interpretações e usos divergentes das regras de referência (CAILLOSSE, 2010). As normas assim geradas podem ter um efeito de *feedback* sobre o regulamento de referência, especialmente quando os juízes as utilizam como base para decisões.

A disparidade nas práticas jurídicas locais pode conduzir a um tratamento desigual ou mesmo à discriminação entre diferentes tipos de cidadãos. As prioridades locais favorecem certas categorias de titulares de direitos ou certos tipos de territórios em detrimento de outros, dependendo das representações dos agentes de vários públicos ou lugares (DELPEUCH *et al.*, 2017; SPIRE, 2005, 2007; CHOQUET; SAYN, 2000).

No entanto, a latitude dada aos agentes de execução para interpretar os regulamentos e criar padrões secundários não é ilimitada. Várias salvaguardas são utilizadas para limitar a sua margem de manobra. Essas incluem o grau de rigor legalista da supervisão hierárquica (ou, pelo contrário, a sua distância das regras de direito em nome da eficiência), a ação de estruturas de controle da regularidade da gestão pública, a supervisão exercida por certos atores da sociedade civil que se mobilizam para

garantir o cumprimento das regras (denunciante, *watchdog organizations*, associações de defesa dos direitos etc.) e o risco de reclamações ou recursos dos cidadãos que se consideram lesados pelo comportamento ou decisões dos funcionários.

Os trabalhos de implementação do direito das políticas públicas têm como foco o estudo das racionalidades dos atores e das lógicas sociais que influenciam as práticas locais para a mobilização de recursos jurídicos. Essas análises têm demonstrado que as escolhas dos implementadores dependem de vários fatores.

Um dos mais importantes é o quadro jurídico aplicado à situação. Esse último determina os meios jurídicos e as vias de regulação que podem ser mobilizados por essa ou aquela categoria da parte interessada. Acontece frequentemente que a mesma situação se insere em vários quadros jurídicos entre os quais os atores envolvidos podem escolher. Segundo a regulamentação adotada, os poderes de ação conferidos aos diferentes tipos de atores serão mais ou menos importantes. Nem todos se beneficiarão da mesma estrutura de oportunidades legais (LASCOUTES; LE BOURHIS, 1996). Um segundo fator que afeta o uso do direito é a capacidade e habilidade dos atores para situar suas atividades em um quadro que os beneficie, bem como para dominar suas regras, instrumentos e canais de resolução. As atividades jurídicas dos implementadores também dependem de sua capacidade de conciliar a lei de referência com outros sistemas normativos aplicáveis às situações abordadas, tais como normas técnicas, padrões profissionais, procedimentos organizacionais ou regras morais. Essas capacidades são desiguais entre os agentes. Em particular, dependem das oportunidades que têm de obter assessoria jurídica relevante, o que muitas vezes é dispendioso. Alexis Spire e Katia Weidenfeld (2011) incluem essas diferentes dimensões na noção de capital processual.

Um terceiro parâmetro importante é o curso das interações entre as partes interessadas à medida que a situação se desenvolve. A dimensão interativa das atividades jurídicas se refere ao fato de que os atores desenvolvem estratégias para explorar as oportunidades jurídicas que identificaram, mas devem constantemente ajustar o seu curso de ação de acordo com as movimentações feitas pelas outras partes interessadas.

São também levadas em conta as características sociais dos agentes individuais, a saber, a sua origem social, nível de educação, formação e socialização profissional, trajetória de carreira, posição hierárquica, distância social das pessoas que servem ou a sua rede relacional e reputação no sistema de ação local. Esses determinantes sociais influenciam as disposições e atitudes dos agentes em relação ao direito (entre rigor e frouxidão, entre conformidade e inovação, etc.).

As pesquisas francesas sobre os usos do direito por parte dos agentes de aplicação destacaram o fato de que o trabalho jurídico desses se assemelha cada vez mais ao dos juízes. Com efeito, uma parte crescente da atividade desses agentes consiste em investigar casos complexos, avaliar situações litigiosas caso a caso, conciliar demandas conflitantes, combinar imperativos legais com outras considerações (sociais, técnicas, econômicas, financeiras, éticas, políticas etc.), pesando os interesses envolvidos na realização de arbitragens (LASCOUTES, 1994). Esse tipo de

atividade de implementação é classificada como “magistratura técnica” ou de “magistratura social”, em função do tipo de ordem pública que regulam. Tais formas de intervenção pública têm sido analisadas no caso de funcionários responsáveis pela aplicação dos direitos dos estrangeiros (SPEYER, 2008), funcionários fiscais (SPEYER, 2012), peritos do trabalho (DODIER, 1997), peritos de lugares industriais perigosos (LASCOUMES, 1994), agentes de atendimento das administrações responsáveis pelas políticas sociais (WELLER, 1999; DUBOIS, 2010) ou de vários serviços públicos em círculos populares (SIBLOT, 2006) e policiais (JOBARD; MAILLARD, 2015).

3.2 A mobilização do direito pelos cidadãos

Como os implementadores, muitos cidadãos são capazes de fazer uso ativo e criativo do direito das políticas públicas. Em todo o mundo, cidadãos, grupos da sociedade civil e movimentos sociais estão demonstrando uma propensão crescente para utilizar o recurso legal para afirmar os direitos existentes ou reivindicar novos direitos, bem como para influenciar nas orientações e na implementação das políticas públicas. Essa dinâmica é muito forte em áreas como a luta contra as desigualdades sociais e de gênero, o reconhecimento dos direitos das minorias ou a proteção ambiental (ver, por exemplo, LEJEUNE, 2015; LEJEUNE E YAZDANPANAH, 2017; LEJEUNE E RINGELHEIM, 2019).

Para Michel Offerlé (1998), o direito como *expertise* (consultas das autoridades públicas; livros brancos) constitui um dos repertórios de ação mobilizados pelos grupos de interesse, ao lado de dois outros: o número, garantia de sua representatividade (contando com coletivos por meio de manifestações, pesquisas, petições etc.) e, por outro lado, a moralidade por meio de estratégias do escândalo invocando a violação de normas éticas. A natureza técnica da especialização jurídica oferece a certos grupos um acesso privilegiado aos espaços de decisão, desqualificando os atores que não têm o mesmo nível de competências e de conhecimentos, mesmo em trocas informais com os redatores de um texto legislativo. A especialização fortalece o poder dos grupos de interesse que mobilizam esse modo de ação, especialmente porque “a representação de interesses usando a ciência prevalece sobre aquela usando números ou moralidade” (SAURUGGER, 2002, p. 382). O uso de competências jurídicas reforça a legitimidade da administração e dos dirigentes políticos. De forma contrária, não ser permitido mobilizar especialistas pode privar alguns grupos da sua capacidade de defender os seus interesses.

Na França, um volume significativo de pesquisas foi desenvolvido sobre os usos militantes do direito na arena judicial (práticas *de cause lawyering*) e sobre o uso da “arma do direito” pelos movimentos sociais para transformar as políticas públicas (ISRAEL, 2013, 2009, 2003, 2001). O recurso ao direito e à justiça é um meio de oposição ou de resistência à ordem pública. Essas mobilizações de protesto que recorrem ao campo jurídico podem servir a uma ampla variedade de propósitos: estimular o

debate público em torno de um problema para obter mudanças nas políticas existentes, defender interesses ou valores, apoiar causas políticas e sociais, protestar contra escolhas políticas públicas consideradas contrárias ao interesse geral. As mobilizações de protesto encontram aliados entre juízes e profissionais do direito comprometidos com a transformação social (ROUSSEL, 2003). Às vezes, a sua intervenção tem efeitos paradoxais. Assim, Liora Israël (2003) mostra que o forte empenho dos juristas e a sua utilização do direito dentro da GISTI, uma associação para a defesa dos direitos dos migrantes, resultou em uma maior precisão no Direito Administrativo, tornando posteriormente mais difícil de se contestar a validade de certos procedimentos.

As estratégias de uso do Direito e da justiça para influenciar as escolhas políticas têm uma série de desvantagens. O direito tende a favorecer os interesses dominantes. Portanto, é difícil de usá-lo em benefício de grupos sociais menos favorecidos (MOUCHARD, 2003). Além disso, a defesa de casos individuais por meio de ações judiciais é difícil de conciliar com a luta política pelos direitos (ISRAËL, 2009). De fato, o uso de recursos judiciais requer o cumprimento de restrições processuais que são frequentemente incompatíveis com o uso de outros registros de ações não judiciais (AGRIKOLIANSKY, 2010). Outro problema é a obrigação de recorrer a profissionais do direito em que se encontram as mobilizações de cidadãos que decidem se posicionar no domínio do direito. Esses profissionais correm o risco de despojar os ativistas da condução da ação coletiva e de distorcer os objetivos do movimento (JACQUOT; VITALE, 2014; WILLEMEZ, 2017, 2003a, 2003b). Por fim, os cidadãos têm capacidades desiguais para mobilizar os recursos legais e beneficiar-se desses.

A ação jurídica e judicial, no entanto, apresenta uma série de vantagens. A conquista e a realização de direitos são objetivos altamente mobilizadores para os grupos engajados nas lutas sociais. A formulação e o enquadramento de uma causa em termos de luta por direitos promovem a consciência das injustiças, a preocupação coletiva, a ativação do movimento social e a construção de identidades militantes (BAUDOT; REVILLARD, 2014a; 2019; McCANN, 2006). O uso dos tribunais é uma das formas mais eficazes de garantir que os interesses dos cidadãos marginalizados sejam levados em conta na produção de políticas públicas. As demandas sociais, em termos de respeito aos direitos e de equidade processual, têm o efeito de fortalecer a posição dos cidadãos nos espaços produtivos e na implementação de políticas públicas. O desdobramento de estratégias legais e judiciais visando à efetivação de direitos constitui uma forma particular da ação pública, um caminho específico para a produção de políticas públicas qualificadas pela Pierre-Yves Baudot e Anne Revillard e “política de direitos” (2014a).

3.3 O papel dos profissionais do Direito nos processos da ação pública

Os profissionais do direito podem intervir na ação pública de várias formas e de diferentes maneiras: produzindo conhecimento, integrando as expectativas

dos atores sociais na redação de textos jurídicos, influenciando sua interpretação e jurisprudência pelas ações legais que eles pleiteiam.

A conexão entre profissionais do direito, implementadores e atores sociais que desejam contar com o instrumento jurídico pode ser feita por meio da criação de comunidades epistêmicas. Essas últimas reúnem diferentes tipos de especialistas: profissionais, acadêmicos, governo e ativistas (SHAPIRO; STONE SWEET, 2002; ENGUÉ-LÉGUÉLÉ, 1998). Elas constituem os lugares de elaboração e circulação dos conhecimentos, doutrinas e especializações entre atores sociais e político-administrativos capazes de servir como um “cadinho” legislativo (KALUSZYNSKI, 1998). A influência das comunidades epistêmicas no processo de tomada de decisão reside na coerência de suas crenças e recomendações, bem como na institucionalização de sua participação na formulação de políticas por meio da ocupação de posições-chave, alianças com pessoas que têm um papel central, e na animação de instituições que orientam condutas e práticas em nível internacional: os seus membros podem ser força proponente e guardiães (*gatekeepers*) que controlam a entrada de novas ideias nas instituições (HAAS, 1992). Ao envolver outros atores nas suas causas, os membros de comunidades epistêmicas conseguem por vezes facilitar o estabelecimento de um “senso comum reformista”, ou seja, “uma linguagem partilhada, uma configuração dos problemas e um horizonte de possibilidades sobre as quais, por vezes, se chega a um acordo” às vezes pontual (TOPALOV, 1999, p. 13); ou um “consenso ambíguo” (PALIER, 2005, p. 137-138), que se concentra em uma medida que agrega diferentes visões de reforma, e não sobre o compartilhamento de uma visão ou objetivos comuns.

Os profissionais do direito, quando são membros de comissões constituídas pelo Executivo ou pelo Parlamento, podem propor recomendações. Essas comissões muitas vezes orientam e enquadram debates legislativos ulteriores (GALEMBERT, 2007 sobre o uso do véu nas escolas). Os profissionais do direito também desempenham um papel central na redação do direito dentro do Executivo ou da administração (FROTIÉE, 2006, sobre o tema “direito de escritório” ao elaborar a Cobertura Universal de Saúde; VIGOUR, 2014, sobre políticas judiciais).

Até que ponto os profissionais do direito constituem atores de veto (*veto players*) nas políticas públicas ou “agentes de reforma”? (MORGAN; JACQUIN, 2014). No sentido de Georges Tsebelis (2002), os *veto players* são os atores institucionais e partidários cujo acordo é legalmente necessário para modificar o *status quo* legislativo. De acordo com esse significado, profissionais do direito que pertencem ao Executivo, Parlamento, Tribunal Constitucional ou outras jurisdições que decidem sobre a constitucionalidade de uma regra são os potenciais atores de veto. É ainda mais por força de (contra)propostas que os profissionais do direito podem influenciar a ação pública. No caso da justiça (VIGOUR, 2018), uma comparação de vários países europeus mostra que a influência das configurações dos *veto players* é forte no processo de reforma e nas suas modalidades, na medida em que os vetos, que podem ser antecipados, orientam as estratégias dos atores envolvidos. No entanto, os profissionais do direito podem ter um efeito mais decisivo, dependendo de seu

grau de organização, de sua capacidade de ação e da legitimidade de suas mobilizações. Por isso, é necessário se concentrar na articulação entre as ações e mobilizações dos *veto players* e as dos grupos de interesse, a fim de compreender melhor o papel dos profissionais do direito na criação das políticas públicas.

Conclusão

Os trabalhos franceses na intersecção do direito e da ação pública estão, portanto, particularmente interessados no seguinte: os usos do direito pelo conjunto dos atores profissionais e leigos desde a elaboração até a implementação das políticas públicas; seu alcance social e político devido aos recursos diferenciados mobilizados pelos atores; seus efeitos sobre as relações de poder entre indivíduos e grupos sociais, etc. Enquanto até agora o trabalho quantitativo que combina direito e ação pública tem sido raro, programas de pesquisa recentes que combinam métodos qualitativos e quantitativos têm se concentrado nas relações diferenciadas comuns dos cidadãos, governados ou justicáveis aos serviços públicos, incluindo a dimensão jurídica (GAUTRON; VIGOUR, 2019).

As abordagens francesas se interessam pelos jogos de poder e estratégias, que andam de mãos dadas com o desenvolvimento e implementação de regulamentos jurídicos. Mobilizam a sociologia compreensiva de Max Weber para analisar os usos do direito pelas várias partes interessadas na ação pública. Essas enfatizam a forma como os atores mobilizam os recursos jurídicos, considerando o direito como um recurso e como uma estrutura de oportunidades. As abordagens francesas estão atentas às relações que se estabelecem entre os diferentes tipos de normatividade e as formas sociais de controle que enquadram as situações sociais, sejam formais ou informais. Quando se interessam pela instituição judicial, é mais provável que estudem as jurisdições de base. Rompendo com as barreiras disciplinares, beneficiam-se de um diálogo entre sociólogos, políticos e juristas. Desenvolvem uma visão sociopolítica do direito que procura decifrar a construção, ao mesmo tempo, política e jurídica da ação pública.

Referências

- AGRIKOLIANSKY, Eric. Les usages protestataires du droit. In: FILLIEULE, Olivier; AGRICOLIANSKY, Eric; SOMMIER, Isabelle (dir.). *Penser les mouvements sociaux. Conflits sociaux et contestations dans les sociétés contemporaines*. La Découverte, 2010. p. 225-243. Coll. “recherches”.
- BASTARD, Benoît; CARDIAVONÈCHE, Laura; GONIK, Viviane. Judicialisation et déformalisation. Le “Groupe H” et le traitement institutionnel du harcèlement psychologique. *Droit et Société*, v. 53, p. 185-208, 2003.

BAUDOT, Pierre-Yves; REVILLARD, Anne. Entre mobilisations et institutions – Les politiques des droits dans l'action publique. *Gouvernement et action publique*, v. 3, n. 4, p. 9-33, 2014a.

BAUDOT, Pierre-Yves; REVILLARD, Anne. L'autonomie de l'équilibriste – Contribution à une sociologie de la production institutionnelle des droits. *Gouvernement et action publique*, v. 3, n. 4, p. 83-113, 2014b.

BAUDOT, Pierre-Yves; REVILLARD, Anne. Introduction / Une sociologie de l'état par les droits. In: BAUDOT, Pierre-Yves; REVILLARD, Anne. *L'État des droits Politique des droits et pratiques des institutions* (dir.). Paris: Presses de Sciences Po, 2015. p. 11-58.

BERENI, Laure. Faire de la diversité une richesse pour l'entreprise: la transformation d'une contrainte juridique en catégorie managériale. *Raisons politiques*, v. 35, p. 87-105, 2009.

BERENI, Laure; EPSTEIN, Renaud; MANON, Torres. Colour-blind diversity: how the "Diversity Label" reshaped anti-discrimination policies in three French local governments. *Ethnic & Racial Studies*, 43(11), 2020, p. 1942-1960.

BONNAUD, Laure; MARTINAIS, Emmanuel. Drafting the law. Civil servants at work at the French Ministry of Ecology. *Sociologie du Travail*, 56, 2014, p. 1-20.

BONNAUD, Laure; MARTINAIS, Emmanuel. *Les leçons d'AZF – Chronique d'une loi sur les risques naturels*. Paris: La Documentation Française, 2008.

BRIQUET, Jean-Louis. *Mafia, justice et politique en Italie. L'affaire Andreotti dans la crise de la République (1992-2004)*. Paris: Karthala, 2007.

BRIQUET, Jean-Louis; GARRAUD, Philippe (dir.). *Juger la politique: entreprises et entrepreneurs critiques de la politique*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2002.

BUSSY, Florence; POIRMEUR, Yves. *La justice politique en mutation*. Paris: LGDJ, 2010.

CAILLOSSE, Jacques. A propos de l'analyse des politiques publiques: réflexion critique sur une théorie sans droit. In: COMMAILLE, Jacques; DUMOULIN, Laurence; ROBERT, Cécile, *La judiciarisation du politique*. Paris: LGDJ, 2010. p. 52-68.

CAILLOSSE, Jacques. Quel droit la gouvernance publique fabrique-t-elle? *Droit et société*, n. 72, p. 457-495, 2009.

CHAPPE, Vincent-Arnaud. Quel droit contre les discriminations? *Champ pénal/ Penal field* [En ligne], vol. XV, 2018.

CHAPPE, Vincent-Arnaud. Les discriminations syndicales saisies par le droit à PSA. *La nouvelle revue du travail*, v. 7, 2015.

CHEVALLIER, Jacques. Les interprètes du droit. In: POIRMEUR, Yves; BERNARD, Alain (dir.). *La doctrine juridique*. Paris: PUF, 1993. p. 259-281.

CHEVALLIER, Jacques. *L'Etat post-moderne*. 4e édition. Paris: LGDJ, 2014.

CHOQUET, Luc-Henry; ISABELLE, Sayn. Droit de la Sécurité sociale et réalité de l'organisation: l'exemple de la branche famille. *Droit et Société*, n. 44-45, p. 111-125, 2000.

COMMAILLE, Jacques. *À quoi nous sert le droit?* Paris: Gallimard, 2015.

COMMAILLE, Jacques; LAURENCE, Dumoulin. Heurs et malheurs de la légalité dans les sociétés contemporaines. Une sociologie politique de la 'judiciarisation'. *L'Année Sociologique*, v. 59, n. 1, p. 63-107, 2009.

COMMAILLE, Jacques; LAURENCE, Dumoulin. Le droit dans la politique. Actualité d'un projet. In: COMMAILLE, Jacques; DUMOULIN, Laurence; ROBERT, Cécile. *La judiciarisation du politique*. Paris: LGDJ, 2010. p. 211-226.

DE GALEMBERT, Claire. Forcer le droit à parler contre la Burqua. Une *judicial politics* à la Française? *Revue Française de Science Politique*, v. 64, n. 4, p. 647-668, 2014.

DE GALEMBERT, Claire. La fabrique du droit entre le juge administratif et le législateur. La carrière juridique du foulard islamique (1989-2004). In: COMMAILLE, Jacques; KALUSZYNSKI, Martine. *La fonction politique de la justice*. Paris: La Découverte, 2007. p. 295-321.

DE GALEMBERT, Claire; ROZENBERG, Olivier; VIGOUR, Cécile (dir.). *Faire parler le parlement*. Paris: LGDJ, 2013.

DELPEUCH, Thierry; DUMOULIN, Laurence; DE GALEMBERT, Claire. *Sociologie du droit et de la justice*. Paris: Armand Colin, 2014. Collection U.

DELPEUCH, Thierry; ROSS, Jacqueline E.; BONNET, François. Les analyses sociologiques des relations police-population: vers une reconnaissance de la variété des pratiques policières. *Droit et société*, n. 97, p. 457-468, 2017.

DOBBIN, Franck. *Inventing equal opportunity*. New York: Princeton University Press, 2009.

DODIER, Nicolas. Le droit et l'action au sens d'Arendt: règles de sécurité et activité technique. In: ROBERT, Philippe; SOUBIRAN-PAILLET, Francine; VAN DE KERCHOVE, Michel (dir.). *Normes, normes juridiques, normes pénales*. Paris: L'Harmattan, 1997. p. 179-196. t. 1.

DUMOULIN, Laurence; VIOLAINE, Roussel. La judiciarisation de l'action publique. In: BORRAZ, Oliver; GIRAUDON, Virginie (dir.). *Politiques publiques 2 – Changer la société*. Paris: Presses de Sciences Po, 2010. p. 243-263.

DURAN, Patrice. Légitimité, droit et action publique. *L'année sociologique*, v. 29, n. 2, p. 303-344, 2009.

DURAN, Patrice. *Penser l'action publique*. 2e édition. Paris: LGDJ, 2010.

DURAN, Patrice. Piloter l'action publique avec ou sans le droit? *Politiques et management public*, v. 11, n. 4, p. 1-45, 1993.

DURKHEIM, Emile. *De la division du travail social*. Paris: PUF, Quadrige, 1893.

EDELMAN, Lauren B. The legal lives of private organizations. In: SARAT, Austin (ed.). *The blackwell companion to law and society*. Malden: Blackwell, 2004. p. 231-252.

EDELMAN, Lauren B. *Working law. Courts, corporations, and symbolic civil rights*. Chicago IL: The University of Chicago Press, 2016.

- EDELMAN, Lauren B.; FULLER, Sally Riggs; MARA-DRITA, Iona. Diversity Rhetoric and the Managerialization of Law. *The American Journal of Sociology*, v. 106, p. 1589-1641, 2001.
- EDELMAN, Lauren B.; SUCHMAN, Mark C. When the 'haves' hold court: speculations on the organizational internalization of law. In: KINSEY, Karyl A.; SILBEY, Susan (ed.). *In litigation: do the "haves" still come out ahead?* Stanford: Stanford University Press, 2003. p. 290-341.
- ENGUÉLÉGUÉLÉ, Stéphane. Les communautés épistémiques pénales et la production législative en matière criminelle. *Droit et société*, n. 40, p. 563-581, 1998.
- EPP, Charles R. *The rights revolution: lawyers, activists, and Supreme Courts in comparative perspective*. Chicago IL: The University of Chicago Press, 1998.
- FEELEY, Malcolm M.; RUBIN, Edward L. *Judicial policy making and the modern state: how the Courts reformed America's Prisons*. Cambridge University Press, 1998.
- FROTIÉE, Brigitte. La réforme française de la Couverture maladie universelle, entre risques sociaux et assurance maladie. *Lien social et Politiques*, n. 55, p. 33-44, 2006.
- GAUDIN, Jean-Pierre. *Gouverner par contrat*. Paris: Presses de Sciences Po, 2007.
- GAUTRON, Virginie; VIGOUR, Cécile. Les représentations sociales des peines en France. Une approche par entretiens collectifs. In: BERNARD, D.; LADD, K. (dir.). *Les sens de la peine*. Bruxelles: Edition des Facultés Saint-Louis, 2019. p. 63-104.
- GUARNIERI, Carlo; PEDERZOLI, Patrizia. *The power of judges – a comparative study of Courts and Democracy*. Oxford, New York: Oxford University Press, 2002.
- HAAS, Peter M. Epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, v. 46, n. 1, p. 187-224, 1992.
- HALPERN, Charlotte. La politique de l'environnement. In: Renaud Dehousse (dir.). *Politiques européennes*. Paris: Presses de Sciences Po, 2009. p. 205-225.
- HERSANT, Jeanne; VIGOUR, Cécile. Judicial politics on the ground. *Law and Social Inquiry*, v. 42, n. 2, p. 292-297, 2017.
- ISRAEL, Liora. Faire émerger le droit des étrangers en le contestant, ou l'histoire paradoxale des premières années du GISTI. *Politix*, n. 62, p. 115-143, 2003.
- ISRAEL, Liora. *L'arme du droit*. Paris: Presses de Sciences Po, 2009.
- ISRAËL, Liora. Legalise It! The rising place of law in French Sociology, *International Journal of Law in Context*, v. 9, n. 2, p. 262-278, 2013.
- ISRAËL, Liora. Usages militants du droit dans l'arène judiciaire: le *cause lawyering*. *Droit et société*, n. 49, p. 793-824, 2001.
- JACQUOT, Sophie; VITALE, Tommaso. Law as weapon of the weak? A comparative analysis of legal mobilization by Roma and women's groups at the European level. *Journal of European Public Policy*, v. 21, n. 4, p. 587-604, 2014.
- JOBARD, Fabien; DE MAILLARD, Jacques. *Sociologie de la police*. Paris: Armand Colin, 2015. Collection U.

JOBERT, Bruno. Les nouveaux usages du droit dans la régulation politique. In: COMMAILLE, Jacques; DUMOULIN, Laurence; ROBERT, Cécile. *La judiciarisation du politique*. Paris: LGDJ, 2010. p. 129-140.

KALUSZYNSKI, Martine. Les artisans de la loi. Espaces juridico-politiques en France sous la IIIe République. *Droit et Société*, n. 40, p. 535-562, 1998.

KIES, Raphaël; NANZ, Patrizia. (ed.). *Is Europe listening to us? Successes and failures of EU citizen consultations*. Burlington: Ashgate, 2013.

LANDOWSKI, Éric. Le débat parlementaire et l'écriture de la loi. *Revue Française de Science Politique*, v. 27, p. 428-441, 1977.

LASCOUMES, Pierre. *L'éco-pouvoir: environnements et politiques*. Paris: La Découverte, 1994.

LASCOUMES, Pierre. Les compromis parlementaires, combinaisons de surpolitisation et de sous-politisation. L'adoption des lois de réforme du Code pénal (décembre 1992) et de création du Pacs (novembre 1999). *Revue Française de Science Politique*, v. 59, n. 3, p. 455-478, 2009.

LASCOUMES, Pierre. Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques. *L'année sociologique*, v. 40, p. 43-73, 1990.

LASCOUMES, Pierre; LE BOURHIS, Jean-Pierre. Des 'passe-droits' aux passes du droit. La mise en œuvre socio-juridique de l'action publique. *Droit et Société*, n. 32, p. 51-73, 1996.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. *Sociologie de l'action publique*. 2e édition. Paris: Armand Colin, 2012.

LASCOUMES, Pierre; VALLUY, Jérôme. Les activités publiques conventionnelles: un nouvel instrument de politique publique? L'exemple de la protection de l'environnement. *Sociologie du Travail*, v. 38, n. 4, p. 551-573, 1996.

LEJEUNE, Aude. Mobilisations du droit, dans ou hors des tribunaux? La lutte contre les discriminations au travail en Suède et en Belgique. In: BAUDOT, Pierre-Yves; REVILLARD, Anne (dir.). *L'Etat des droits. Politique des droits et pratiques des institutions*. Paris: Presses de Science Po, 2015. p. 61-87.

LEJEUNE, Aude; YAZDANPANAHI, Hélène. Face au handicap: action syndicale et cadres juridiques. *Politix*, dossier thématique Justice et travail, v. 30, n. 118, p. 55-76, 2017.

LEJEUNE, Aude; RINGELHEIM, Julie. Workers with Disabilities Between Legal Changes and Persisting Exclusion: How Contradictory Rights Shape Legal Mobilization. *Law and Society Review*, 53(4), 2019, p. 983-1015.

LÉPINARD, Éléonore. Faire la loi, faire le genre: conflits d'interprétations juridiques sur la parité. *Droit et société*, n. 62, p. 45-66, 2006.

LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

- LIPSKY, Michael; SMITH, Steven Rathgeb. *Nonprofits for hire – The Welfare State in the age of contracting*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1993.
- MCCANN, Michael (ed.). *Law and Social Movements*. Aldershot: Ashgate, 2006.
- MOCKLE, Daniel. Gouverner sans le droit? Mutation des normes et nouveaux modes de régulation. *Les Cahiers de Droit*, n. 43, p. 143-211, 2002.
- MOCKLE, Daniel. *La gouvernance, le droit et l'État*: la question du droit dans la gouvernance publique. Bruxelles: Bruylant, 2007.
- MORGAN, Kimberly J.; JACQUIN, François. Veto player or agent of reform. *Revue Française de Science Politique*, v. 64, n. 2, p. 247-263, 2014.
- MOUCHARD, Daniel. Une ressource ambivalente: les usages du répertoire juridique par les mouvements de 'sans'. *Mouvements*, n. 29, p. 55-59, 2003.
- NORTH, Douglass C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press, 1990.
- OFFERLÉ, Michel. *Sociologie des groupes d'intérêt*. Paris: Montchrestien, 1998.
- PAOLETTI, Marion; RUI, Sandrine. La démocratie participative a-t-elle un sexe? *Participations*, v. 12, n. 2, dossier, 2015.
- PÉLISSE, Jérôme. La mise en œuvre des 35 heures: d'une managérialisation du droit à une internalisation de la fonction de justice. *Droit et société*, n. 77, p. 39-65, 2011.
- PUJAS, Véronique. Les pouvoirs judiciaires dans la lutte contre la corruption politique en Espagne, en France et en Italie. *Droit et société*, n. 45-46, p. 41-60, 2000.
- REVILLARD, Anne. Realizing the Right to Access in France: Between Implementation and Activation. *Law and Society Review*, 53(4), 2019, p. 950-82.
- ROSANVALLON, Pierre. *La Légitimité démocratique impartialité, réflexivité, proximité*. Paris: Seuil, 2008.
- ROTHMAYR-ALLISON, Christine. Le droit et l'administration de la justice face aux instruments managériaux. Présentation du dossier 'Rationalisation juridique et rationalité managériale'. *Droit et société*, n. 84, p. 277-289, 2013.
- ROUSSEL, Violaine. *Affaires de juges. Les magistrats dans les scandales politiques en France*. Paris: La Découverte, 2002.
- ROUSSEL, Violaine. Les magistrats français, des *cause lawyers* malgré eux?. *Politix*, n. 62, p. 93-113, 2003.
- SAURUGGER, Sabine. L'expertise: un mode de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire. *Revue Française de Science Politique*, v. 52, n. 4, p. 375-401, 2002.
- SAURUGGER, Sabine. The Changing nature of instruments – why and how instruments of participation change in the European Union? In: HALPERN, Charlotte; LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick (dir.). *L'instrumentation de l'action publique: controverses, résistance, effets*. Paris: Presses de Sciences Po, 2014. p. 317-344.

SAURUGGER, Sabine. The social construction of the participatory turn: the emergence of a norm in the European Union. *European Journal of Political Research*, v. 49, n. 4, p. 471-495, 2010.

SAURUGGER, Sabine; TERPAN, Fabien. La Cour de justice au cœur de la gouvernance européenne. *Pouvoirs*, n. 149, p. 59-75, 2014.

SELZNICK, Philip. *TVA and the Grass Roots: a study of politics and organization*. New Orleans: Quid Pro, LLC, 2011 [1949].

SHAPIRO, Martin; STONE, Sweet Alec. *On law, politics, and judicialization*. Oxford University Press, 2002.

SIBLOT, Yasmine. *Faire valoir ses droits au quotidien: les services publics dans les quartiers populaires*. Paris: Presses de Sciences Po, 2006.

SPIRE, Alexis. *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*. Paris: Raisons d'Agir, 2008.

SPIRE, Alexis. *Faibles et puissants face à l'impôt*. Paris: Raisons d'Agir, 2012.

SPIRE, Alexis. L'application du droit des étrangers en préfecture. *Politix*, n. 69, p. 11-37, 2005.

SPIRE, Alexis. L'asile au guichet. La dépolitisation du droit des étrangers par les agents de préfecture. *Actes de la Recherche en sciences sociales*, n. 169, p. 30-47, 2007.

SPIRE, Alexis; WEIDENFELD, Katia. Le tribunal administratif: une affaire d'initiés? *Droit et Société*, n. 79, 2011, p. 689-713.

TALPIN, Julien. *Schools of democracy. How ordinary citizens (sometimes) become competent in participatory budgeting institutions*. Colchester: ECPR Press, 2011.

TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjorn (ed.). *The global expansion of judicial power*. New York, London: New York University Press, 1995.

TERPAN, Fabien; SAURUGGER, Sabine. Peut-on expliquer la Cour de justice de l'Union européenne par ses juges? In: GRANDJEAN, Geoffrey; WILDEMEERSCH, Jonathan. *Les juges, décideurs politiques? Essais sur le pouvoir politique des juges dans l'exercice de leur fonction*. Bruxelles: Bruylant, 2016. p. 199-218.

TOPALOV, Christian (dir.). *Laboratoires du Nouveau Siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France. 1880-1914*. Paris: Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, 1999.

TSEBELIS, George. *Veto players: how political institutions work*. Princeton University Press, 2002.

TYLER, Tom R. *Why people obey the law*. Princeton University Press, 2006.

VAUCHEZ, Antoine. Le magistère de la Cour – Une sociologie politique. In: MBONGO, Pascal; VAUCHEZ, Antoine (dir.). *Dans la fabrique du droit européen – Scènes, acteurs et publics de la Cour de justice des Communautés européennes*. Bruxelles: Bruylant, 2009. p. 217-246.

- VAUCHEZ, Antoine. *L'institution judiciaire remotivée. Le processus d'institutionnalisation d'une 'nouvelle justice' en Italie (1960-2000)*. Paris: LGDJ, 2004. Coll. Droit et Société.
- VIGOUR, Cécile. *Les réformes de la justice en Europe. Entre politique et gestion*. Bruxelles: De Boeck Supérieur, 2018.
- VIGOUR, Cécile. Veto players and interest groups in lawmaking. *Comparative Political Studies*, v. 47, 2014, p. 1891-1918.
- WEILL, Pierre-Édouard. Quand les associations font office de *street-level bureaucracy*. Le travail quotidien en faveur de l'accès au droit au logement opposable. *Sociologie du Travail*, v. 56, n. 3, p. 298-319, 2014.
- WELLER, Jean-Marc. *L'Etat au guichet: sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*. Paris: Desclée de Brouwer, 1999.
- WILLEMEZ, Laurent. Quand les syndicats se saisissent du droit. Invention et redéfinition d'un rôle. *Sociétés contemporaines*, n. 52, p. 17-38, 2003a.
- WILLEMEZ, Laurent. Engagement professionnel et fidélités militantes. Les avocats travaillistes dans la défense judiciaire des salariés. *Politix*, n. 62, p. 145-164, 2003b.
- WILLEMEZ, Laurent. Une pédagogie du droit sous contrainte. Les syndicalistes et les inspecteurs du travail dans l'activité de consultation juridique. *Politix*, n. 118, p. 103-130, 2017.

MUDANÇA DE POLÍTICAS PÚBLICAS: A FORÇA DAS IDEIAS

Carla Tomazini

Quando se trata de explicar a mudança, as análises de políticas públicas no Brasil geralmente fazem referência à mudança de regime, à mudança de governo e aos papéis dos fatores institucionais, bem como às regras ou aos incentivos gerados pelo sistema federal. No primeiro caso, a democratização e a competição política são fatores usados para explicar a adoção e as transformações de políticas públicas. No segundo grupo de trabalhos, a importância é atribuída aos partidos, à liderança de alguns atores e suas equipes, bem como às duas importantes transições eleitorais, principalmente de Cardoso em 1994 e Lula em 2003. Finalmente, um último conjunto de trabalhos está principalmente voltado aos estudos do impacto das regras e, principalmente, do federalismo.

Outra forma de analisar as mudanças centra-se no papel dos atores na fabricação e transformação da ação social no Estado brasileiro. Estudos realizados na década de 1970 e de 1980 abordam em especial as questões sobre o peso das concepções de cidadania, a formação e o papel das burocracias, movimentos sociais, grupos de interesse e sua relação com o Estado (HOCHMAN *et al.*, 2012). Trabalhos mais recentes chamam atenção para a noção de redes de políticas públicas, explicando, por exemplo, a emergência de problemas públicos.

Elementos cognitivos e normativos permaneceram desse modo marginais na agenda de pesquisa no Brasil até muito recentemente (FARIA, 2003; HOCHMAN *et al.*, 2012). Esse capítulo procura reduzir esse déficit ao apresentar perspectivas teóricas francesas estimulantes que possam servir como ferramentas analíticas para a compreensão das mudanças nas políticas públicas no Brasil⁶⁸. Como um dos pilares do *Policy Analysis* na França são as variáveis cognitivas, diferentes abordagens insistem no papel das ideias e dos elementos cognitivos na explicação das mudanças da ação pública. Ainda que uma reivindicação de um *French Touch* das análises de políticas públicas ganhe gradualmente relevância, não existe uma tradição unificada e homogênea (BOUSSAGUET; SUREL, 2015). Constata-se um relativo consenso sobre

⁶⁸ Alguns trabalhos recentes têm utilizado essas abordagens para estudos de estudo brasileiros. Cf. Por exemplo, Rocha Lukic e Tomazini (2014a, 2014b, 2013a, 2013b).

a importância das ideias na formação de interesses e nas estratégias de atores e um certo ceticismo quanto à racionalidade da decisão política (SMITH; HASSENTEUFEL, 2002). Nesse sentido, a literatura sobre a sociologia da ação pública se distingue também por sua ambição de produzir conhecimentos sobre fenômenos macrosociológicos entre o Estado e a política (DE MAILLARD; SMITH, 2018, p. 71). Examinar de que forma as “ideias” são capazes de infletir nas políticas públicas é uma tarefa complexa, tanto do ponto de vista teórico como metodológico, implicando uma reflexão mais fundamental: o porquê de uma ação pública.

Este capítulo está dividido em quatro partes. A primeira parte se dedica a examinar como as mudanças de políticas públicas são concebidas na abordagem em termos de referencial (*référéntiel*) de Pierre Muller e Bruno Jobert (1987). O título clássico “Estado em ação” é frequentemente mencionado em manuais e artigos brasileiros sem que seja explicitado seu conteúdo e sua proposta teórica. Ao longo das últimas décadas, essa abordagem foi aprimorada e segue importante dentro da literatura, permanecendo um dos alicerces principais sobre os quais se assentou o campo de políticas públicas na França. A segunda parte trata dos instrumentos de políticas públicas, especialmente as formas como esses interagem com as variáveis cognitivas e as dimensões institucionais. Nesse sentido, a literatura francófona sobre a instrumentação da ação pública representa uma agenda de pesquisa profícua, na medida em que os instrumentos podem ser “traçadores” de mudanças. A terceira parte do capítulo chama atenção para outra abordagem relevante: os três “T” (ideias, interesses e instituições), proposta por Bruno Palier e Yves Surel (2005a; 2010), com base no trabalho de Peter Hall (1997) e Hugh Heclo (1974). Ela se propõe a analisar a maneira como essas variáveis se combinam e se tornam susceptíveis de desencadear mudanças, distinguindo, para tanto, suas diferentes temporalidades. A quarta e última parte apresenta duas noções que se inspiram nas análises cognitivas, mas que buscam ao mesmo tempo sistematizar o papel dos atores nas mudanças de política pública. Destacam-se assim as categorias de atores “intermediários” (NAY; SMITH, 2002) e atores “programáticos” (GENIEYS; HASSENTEUFEL, 2012).

Quando ideias são motores das mudanças: a noção de referencial

A questão da mudança é central na abordagem em termos de referencial (*référéntiel*) desenvolvida por Pierre Muller, Bruno Jobert e colegas (*cf.* capítulo da coletânea). Ela busca responder às perguntas: “por que, em determinadas circunstâncias, uma mudança política parece inevitável e se impõe mesmo quando alguns atores envolvidos tentam resistir? Por que tal mudança é reivindicada como inevitável por atores que se encarregam dela e, por sua vez, acabam por se impor como os novos atores dominantes do setor?” (MULLER, 2015, p. 73). Parte-se da hipótese de que mudanças são resultados de uma junção de retóricas políticas e de lógicas

globais adotadas pelo Estado que transformam os comportamentos e as crenças dos atores de um dado setor. Em um determinado momento, o referencial global, *i.e.*, um sistema de representações comuns e espaço de sentidos compartilhados, é dominante no conjunto de políticas públicas. Ele determina o quadro geral de interpretação do mundo que afeta os universos do possível e do pensável nos diferentes setores (MULLER; SUREL, 1998, p. 48). À medida que esse sistema de referências globais se transforma, o referencial setorial⁶⁹ correspondente “se desarticula”, perde legitimidade e entra em crise. Um novo referencial setorial se impõe por estar próximo às normas do referencial global nascente. A análise em termos de referencial é particularmente estimulante por integrar às análises de políticas públicas elementos teóricos muitas vezes esquecidos: a percepção de uma inevitabilidade da mudança, a relação entre a afirmação da identidade dos atores e a questão da legitimidade política. Além disso, ela propõe um modelo que relaciona os níveis macro e meso-analíticos (HALL *et al.*, 2015).

Inspirada no pensamento de Antonio Gramsci, a abordagem em termos de referencial parte da premissa de que as ideias importam não somente porque influenciam as concepções de políticas públicas, mas porque estão “intimamente ligadas às interações e às relações de poder que gradualmente se cristalizam em um determinado setor ou subsistema” (MULLER; SUREL, 1998, p. 52). Ideias tornam-se “orgânicas” por meio do processo de redefinição da realidade social: a construção de sentidos produz novas correlações de forças e deslocam lugares de poder. Em consequência, interesses não estão alijados dessa abordagem, mas se revelam na própria produção de quadros de interpretação (MULLER, 2000, p. 193). Para além de uma abordagem calcada no poder das ideias, a análise em termos de referencial, como exprime o título da obra clássica de Pierre Muller e Bruno Jobert, busca examinar como as ideias atuam no “Estado em ação”. As mudanças de políticas públicas são assim entendidas como o resultado dos ajustes entre os referenciais globais e setoriais (*rapport global-sectorial*) que reconfiguram as estruturas de dominação, engendram uma crise de inteligibilidade e corroboram com a crença na inevitabilidade da mudança. Examinar a interação entre os referenciais globais e setoriais requer, desse modo, explicitar seus quatro componentes: os valores e as virtudes defendidos, os objetivos almejados, os algoritmos ou relações de causalidades propostos para se atingir os objetivos, as imagens e representações mobilizadas.

Semelhante ao conceito de paradigma de Peter Hall, essa abordagem também leva em conta os diagnósticos, receitas e orientações de políticas públicas. No entanto, ela é mais abrangente ao propor explicações sobre as forças sociais e sobre os processos de legitimação política (HALL *et al.*, 2015). Um referencial que se torna dominante especifica não somente a direção a ser tomada por uma dada política pública, mas indica também os atores que se tornam centrais. Inverte-se desse

⁶⁹ Conceito-chave dessa abordagem, os referenciais setoriais representam as concepções sobre o “lugar e o papel do setor na sociedade” (MULLER; JOBERT, 1987, p. 68).

modo os pressupostos da maior parte das análises sobre mudanças de políticas públicas: não são os atores importantes e influentes que sustentam e levam adiante ideias, mas são as ideias que conferem influência e centralidade aos atores (HALL *et al.*, 2015). Essa inversão foi notadamente apontada por Kathryn Sikkink (1991) em seu estudo comparado acerca das ideias desenvolvimentistas no Brasil e Argentina e do relativo sucesso do desenvolvimentismo na formulação das políticas econômicas brasileiras. De acordo com Sikkink, a adoção de um conjunto de ideias desenvolvimentistas se deu em resposta aos interesses organizados ou imperativos econômicos, mas se explica em grande parte pela ação das próprias ideias e do entendimento simbólico das políticas favoráveis a elas. Dessa forma, ainda que atores influentes possam ter mais possibilidades e recursos para defender novas ideias nas políticas públicas, ideias têm mais chances de se afirmar no longo prazo se se “encaixam” nas estruturas ideacionais existentes e se “empoderam” os atores que as defenderam. Tendo em conta o caráter cognitivo das mudanças, essas podem ocorrer muitas vezes contra os interesses de grupos historicamente dominantes (HALL *et al.*, 2015, p. 255).

De que forma um referencial setorial se ajusta ao referencial global? A construção dos referenciais se deve em grande parte aos chamados “atores mediadores”. Esses participam ativamente da articulação entre o referencial global e os referenciais setoriais, definem a configuração de expressão de interesses sociais e, ao mesmo tempo, constroem uma imagem e um papel para si próprios (MULLER, 2015). Como mencionado, a questão da identidade dos mediadores é central nessa abordagem e permite jogar luz na intensidade do conflito. Mudanças de políticas públicas setoriais são altamente conflituosas porque os mediadores não promovem ideias sobre um setor, mas defendem sua própria existência como ator setorial relevante e atuante (MULLER, 2015, p. 138). Desse ponto de vista, as ideias são intimamente atreladas às posições e à legitimidade dos atores que as promovem (RADIELLI, 2015, p. 222). Semelhante ao conceito de *embeddedness* do institucionalismo sociológico (MARCH; OLSEN, 1984; RAVINET; PALIER, 2015), a noção de referencial é uma ferramenta analítica que permite examinar a “construção social da obviada” (RAVINET; PALIER, 2015, p. 33). Os atores mediadores levam mais em consideração o que lhes parece legítimo (lógica da conveniência), e menos as considerações sobre a eficácia e as finalidades instrumentais.

A abordagem em termos de referencial deu origem a uma série de debates e revisões (BOUSSAGUET; SUREL, 2015; FAURE *et al.*, 1995). Podemos apontar quatro pistas de investigação desenvolvidas por trabalhos mais recentes. Um primeiro desdobramento diz respeito à busca de uma compreensão mais sofisticada acerca dos referenciais globais (RAVINET; PALIER, 2015), assim como das transições entre eles. Nesse sentido, Pierre Muller, em seus escritos mais recentes (2015), especifica os diferentes tipos de referenciais globais e os ciclos de ação pública relacionados a cada um deles. Em primeiro lugar, o *referencial do laissez-faire* está diretamente relacionado ao ciclo do capitalismo industrial do final do século 19 até 1929. Com

a chegada desse referencial, as relações de sociabilidade se transformam com o processo de industrialização nascente e a promoção de um “regime de cidadania de classe” baseado na hierarquização de categorias sociais seguindo a divisão do trabalho. As políticas se equilibram entre o incentivo do progresso técnico a serviço da industrialização e a garantia de um mínimo de coesão social para preservar a manutenção do regime econômico. Em seguida, o *referencial keynesiano* é associado à expansão das políticas sociais e à modernização intervencionista do Estado durante os Trinta Gloriosos. Há um enfraquecimento do regime de cidadania de classe, a identidade social passa a estar mais atrelada à inserção profissional e setorial. O terceiro referencial é talvez o mais notório: o *referencial neoliberal* ou da “eficiência pública” associado ao ciclo do Estado gerencial, do final da década de 1970 até os anos 2000. Em seu repertório de ideias, encontram-se notadamente: a limitação de gastos públicos, a modernização do Estado para torná-lo mais eficiente, o questionamento das políticas industriais, a abertura à concorrência dos serviços públicos. Ao mesmo tempo, observa-se a emergência de uma cidadania individualizada associada à autonomização dos indivíduos e a lógica de ativação das políticas sociais. Finalmente, indícios de uma crise de inteligibilidade começariam a se mostrar, especialmente com as novas tecnologias de comunicação e com a intensificação da crise ecológica. Segundo Muller, estaríamos diante de um *referencial da eficiência global* com políticas públicas cada vez mais dessetorizadas e uma cidadania organizada em redes. Certamente, os referenciais globais não são os mesmos nos diferentes países e regiões, mas constituem variações de um mesmo conjunto de ideias. Que tipos de referenciais encontramos no Estado brasileiro? Dois caminhos metodológicos são possíveis para apreender o referencial global (RAVINET; PALIER, 2015). Se o pesquisador parte de uma perspectiva essencialmente teórica, ele deve considerar o referencial global como um elemento a ser analiticamente construído. Menos preocupado em demonstrar ou provar a existência do referencial global, o pesquisador busca explicitar a maneira como os atores formulam e acreditam em sua existência como uma evidência que rege tanto as políticas públicas estudadas, como suas ações. Se, por outro lado, o pesquisador parte de uma perspectiva empírica, cabe então apresentar as evidências empíricas do referencial global, como, por exemplo, as sequências de transformações de um setor no longo prazo e seus conteúdos econômicos, entre outros (RAVINET; PALIER, 2015).

Um segundo desdobramento recente dessa literatura diz respeito às possibilidades da ampliação do desenho comparativo. Em vez de comparar nações inteiras (como as análises sobre as variedades do capitalismo) ou setores entre diferentes países, a abordagem, em termos de referencial, tem como foco as tensões entre os níveis setoriais e nacionais-globais (HALL *et al.*, 2015, p. 252). Assim, por exemplo, no campo das políticas econômicas, parte-se da premissa de que mercados são construídos e não dados, e busca-se notadamente analisar as tensões entre sistemas de mercado e políticas setoriais capazes de engendrar mudanças profundas (HALL *et al.*, 2015).

Em terceiro lugar, como coloca Peter Hall, essa perspectiva de análise é particularmente pertinente para se compreender um tipo específico de mudança: a conversão institucional. Como colocam os autores neoinstitucionalistas (MAHONEY; THELEN, 2010; STREECK; THELEN, 2005), a conversão ocorre quando os objetivos originais das instituições são convertidos a outros fins, especialmente devido a uma configuração institucional onde existe uma margem de ambiguidade na interpretação das regras e uma multiplicidade de atores com poderes de veto (HACKER *et al.*, 2015). A questão da reinterpretação dos objetivos (e por tanto das ideias) é central nesses casos, e a abordagem em termos de referencial pode vir a complementar essa teoria. Os atores reformadores que levam a cabo a conversão institucional redirecionam as instituições a fim de atingir seus próprios objetivos, mas reinterpretem os objetivos sem colocarem questão as estruturas formais. Esse parece ser o caso do que vem ocorrendo com a Constituição de 1988 após o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff. A Carta Magna tem seus fins originais reinterpretados, apesar da permanência de suas estruturas formais. Com a justificativa controversa de buscar o equilíbrio das contas públicas por meio de um rígido mecanismo de controle de gastos, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 241/2016 congela os gastos públicos por 20 anos, canalizando-os para o pagamento da dívida pública. O paradoxo e as reformas atuais foram expostos notadamente por Celia Lessa Kerstenetzky (2017): apesar de estarem claras as garantias de direitos sociais de cidadania, a Constituição de 1988 deixou uma margem de interpretação importante sobre o financiamento das políticas universais. Surfando na narrativa largamente difundida da “falência do Estado”, atores reformistas avançaram a ideia de que “a Constituição não cabe no orçamento” em um contexto de crise político-institucional, convertendo os objetivos finais e buscando subfinanciar dessa forma as políticas sociais (TOMAZINI, 2018).

Finalmente, o quarto desdobramento dessa literatura ocorre dentro da própria “corrente” cognitiva, com a aproximação entre o referencial e teorias análogas – coalizões de defesa (SABATIER, 2007; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, 1993) e o paradigma de política pública (HALL, 1993). Sugere-se, dessa forma, novas chaves analíticas, ao mesmo tempo diferentes e complementares. Por um lado, ao insistir no caráter conflituoso e na existência da concorrência entre paradigmas ou coalizões, a justaposição dessas abordagens permite minorar a focalização excessiva no “sentido compartilhado” e na “inevitabilidade da mudança”. A noção de paradigma é particularmente importante para jogar luz nas diferentes fases da mudança: crises com a aparição das anomalias do paradigma dominante, competição paradigmática, ruptura, período de normalidade. Por outro lado, a complementaridade reside na justaposição das categorias constitutivas dos paradigmas, dos referenciais e dos sistemas de crenças. Muller e Surel (1998) denominam “matrizes cognitivas e normativas” a síntese dessas categorias analíticas similares. Essas matrizes possuem assim quatro diferentes componentes. Em seu primeiro nível, encontram-se os elementos mais avessos às mudanças: valores gerais, princípios abstratos e visões de mundo. As mudanças que ocorrem nesse nível são as mais radicais e são

consideradas mudanças paradigmáticas, mudanças de referencial ou mudanças no núcleo duro das políticas (*deep core*). O segundo componente concerne diretamente a um subsistema ou a uma política pública: trata-se da transposição dos sistemas de valores aos princípios específicos da ação pública. A noção de referencial setorial acrescenta a essa dinâmica a dimensão “espacial” e as imagens referentes ao setor de políticas públicas que podem se dar com essa transposição (MULLER; SUREL, 1998, p. 49). No terceiro nível, encontram-se os métodos e os meios de agir da ação pública. Esses podem indicar tanto as formas de operar do Estado (coerção, mediação, conciliação etc.), como as escolhas dos instrumentos de intervenção da ação pública (subsídios, tarifas, regras orçamentárias, cadastros, entre outros). Finalmente, o quarto componente diz respeito à regulação dos instrumentos e aos aspectos secundários (aumento ou diminuição das taxas, especificação das regras etc).

Dentro dessas abordagens, mudanças radicais são, em geral, raras e desencadeadas por mudanças nos níveis cognitivos mais profundos dos sistemas de valores. No entanto, alterações não menos importantes podem ocorrer em outras dimensões das matrizes cognitivas em ritmos variados e imprimindo diferentes sentidos às mudanças de políticas públicas. Nesse sentido, um referencial ou paradigma dominante não reflete somente um determinado conjunto de crenças e valores, mas se apoia também em um conjunto de instrumentos privilegiados. O referencial neoliberal é um exemplo clássico. Além da crença na primazia dos mercados em alocar recursos de forma eficiente, esse referencial carrega consigo um repertório privilegiado de técnicas e instrumentos próprios para pôr em prática essas ideias. Como veremos na próxima seção, mudanças de instrumentos podem ser reveladoras de transformações significativas de políticas públicas (LASCOURMES; GALÈS, 2005, p. 25).

Quando instrumentos são portadores das ideias: instrumentos “traçadores” de mudanças

A instrumentação da ação pública representa outra vertente da sociologia da ação pública que tem contribuído ao debate internacional (HALPERN *et al.*, 2018, p. 7). Inspirada em larga medida nos trabalhos de Michel Foucault e na sociologia da ciência e tecnologia, essa perspectiva teórica busca elucidar o papel dos instrumentos tanto nas transformações do Estado contemporâneo, como nos princípios de sua legitimidade. Esses trabalhos se distanciam, ao mesmo tempo, de duas perspectivas teóricas. De um lado, eles se demarcam de um certo “postulado da eficácia” das teorias funcionalistas, que enxergam a inovação instrumental como um meio de resolver problemas baseado em cálculos racionais. Por outro lado, não compartilham das premissas das perspectivas essencialmente construtivistas com pouco poder explicativo, para quem atores são capazes de reinventar tudo o tempo todo.

De modo global, essas análises partem da ideia de que instrumentos comportam em si uma teoria política implícita, em especial acerca da relação entre

aqueles que governam e aqueles que são governados (LASCOUMES; GALÈS, 2005, p. 27). Desse ponto de partida decorre o pressuposto de que instrumentos não são neutros: possuem sentidos próprios e podem engendrar efeitos independentes daqueles esperados.

O pesquisador pode se servir dessa ferramenta teórica de duas formas: como indicadores das mudanças (variável intermediária) ou como causas (variável explicativa) (BAUDOT, 2014, 2011). Em primeiro lugar, como objeto de estudos, instrumentos podem ser reveladores de mudança (*traceurs du changement*) (PALIER, 2005) ao possibilitar capturar a forma como as mudanças se materializam. Cabe ao pesquisador retrair a trajetória, os usos e as formas como os instrumentos servem de “correias de transmissão” (BAUDOT, 2011) à operacionalização de certas ideias. Indo além de uma chave de leitura dicotômica (inércia ou ruptura, gradualismo ou conjuntura crítica etc.), mudanças ocorrem mais facilmente quando se trata dos instrumentos e de seus métodos de utilização, e menos sobre os objetivos da política (HALL, 1997, 1993). É, portanto, dessa forma que a análise da evolução de instrumentos permite revelar mudanças profundas no nível cognitivo das políticas públicas e responder a algumas questões essenciais. Como, por exemplo, de que forma os instrumentos observados podem contribuir a contornar resistências institucionais e desacordos entre os atores? De que forma um mesmo tipo de instrumento pode servir como vetor de diferentes tipos de ideias e objetivos políticos? Que tipos de representações e relações de força veiculam esses dispositivos?

Nessa perspectiva, mudanças de instrumentos ou na regulação de instrumentos podem resultar em mudanças graduais que transformam integralmente os objetivos das políticas públicas no longo prazo. Esse parece ser o caso da transformação do sistema de proteção social francês: em aparência um dos mais resistentes às mudanças, ele se transforma com a adição paulatina de instrumentos (em especial a nova forma de alocação – renda mínima de inserção – RMI) e uma nova forma de arrecadação (contribuição social generalizada – CSG), que não correspondem às suas lógicas iniciais (PALIER, 2005). Transpondo essa hipótese ao sistema de assistência social brasileiro, podemos observar uma transformação global com a introdução de instrumentos de transferência de renda condicionadas desde a década de 1990, em primeiro lugar nas municipalidades, seguida de versões federais setoriais até 2003, e uma forte consolidação do Bolsa-Família, a partir de 2004. Tanto no caso brasileiro, como o caso francês, verifica-se um processo de mudança institucional em camadas ou *layering* (MAHONEY; THELEN, 2010; STREECK; THELEN, 2005) em que novos instrumentos são adotados de maneira marginal e ganham paulatinamente importância até se tornarem centrais na explicação das mudanças no longo prazo (PALIER, 2005; TOMAZINI, 2016). Esses instrumentos servem de vetor a diferentes tipos de ideias e objetivos políticos, sendo defendidos por atores com razões diferentes e mesmo contraditórias, consolidando um “consenso ambíguo” (PALIER, 2005; TOMAZINI, 2016). A comparação de processos intelectuais e políticos que dão origem ou que participam da implementação dos instrumentos

pode revelar lógicas de mudanças, como, por exemplo, aquelas que ocorrem nas margens das grandes reformas.

Em segundo lugar, pode-se considerar instrumentos como causas das mudanças; o desenho da pesquisa visa dessa forma compreender os efeitos dos instrumentos nas políticas públicas. É certo que instrumentos não agem sozinhos: são socialmente produzidos e operacionalizados e mudam de acordo com os diversos usos e escolhas orçamentárias. Entretanto, de maneira desapercibida, mudanças também podem ser condicionadas e estruturadas por instrumentos que atuam como “pilotos invisíveis” das ações públicas (PALIER, 2005). Considera-se que instrumentos são suscetíveis de adquirir autonomia a ponto de impor definições e soluções de um problema público, de limitar as opções dos decisores e atores envolvidos e de definir a produção de novos conhecimentos. Ao considerar os instrumentos como fatores explicativos das mudanças, as análises cognitivas procuram esclarecer as representações e sistemas de valores que eles impõem aos atores e os efeitos cognitivos inerciais gerados.

A literatura recente examina notadamente os efeitos das ferramentas de gestão nas mudanças de políticas públicas⁷⁰. Por exemplo, analisa-se o papel das novas tecnologias da informação e comunicação (softwares, programas, plataformas numéricas etc.); dos instrumentos jurídicos (normas, circulares administrativas, portarias entre outros); assim como instrumentos de medição, de cálculo e produção de estatísticas. Instrumentos de gestão são dificilmente questionados porque suas funções se apresentam como legítimas e necessárias ao bom funcionamento do governo. Pressupõe-se que as atividades de contagem, classificação, categorização e comparação forneçam informações às tomadas de decisão, participando de forma objetiva dos processos de racionalização das práticas governamentais. No entanto, o primeiro passo do pesquisador é demonstrar que instrumentos voltados a essas atividades não são simples elementos neutros e contextuais, mas dotados de uma verdadeira capacidade de ação. Compreender o caráter socialmente construído dos instrumentos contribui para reinscrevê-los no campo político: são produtos contingenciais de escolhas políticas que estruturam comportamentos.

A lógica de retroação dos instrumentos foi constatada em muitos trabalhos. Podemos citar o caso do *software* de gerenciamento de *performance* e de responsabilidade (*Compstat*) utilizado pelos agentes policiais em Nova York entre 1994 e 2001. Ele produziu consequências organizacionais inesperadas: os policiais eram incitados a criar certos “truques” com as regras a fim de reduzir as taxas de criminalidade (SILVERMAN, 2014). Em um estudo comparativo sobre os efeitos da implementação de instrumentos de *benchmarking* em três tipos de setores (segurança, hospital e universidade) no Estados Unidos e na França, Bruno e Didier (2013) também

⁷⁰ As principais pistas de pesquisas foram levantadas no livro editado por Halpern, Lascoumes e Le Galès (2014).

descrevem os diferentes tipos de estratégias de resistência e de manipulação de números por parte de funcionários.

A lógica gestonária representa “um conjunto de princípios de ação que se supõem racionalmente estabelecidos e que são reputados por otimizar o uso de recursos com intuito de poupar e/ou acumular capital” (BENEDETTO-MEYER *et al.*, 2011, p. 12). Os instrumentos de gestão buscam de forma cada vez mais sofisticada, e com o respaldo científico, controlar os recursos econômicos se utilizando, para tanto, de práticas exteriores àquelas que eles pretendem transformar. Segundo Maugeri (2001, p. 15), esses instrumentos são “produzidos por grupos profissionais emergentes (os *experts*) que constroem suas identidades e legitimidade social em torno da produção e da disseminação de ferramentas cuja eficácia depende em grande parte da capacidade de seus proponentes de convencer a opinião etc. de sua eficácia”. Nesse sentido, o conhecimento processual (*savoir-faire*) é importante para esse grupo ou coalizão reafirmar suas competências específicas na gestão dos assuntos políticos, perpetuando suas posições e garantindo a continuidade dos instrumentos escolhidos.

Como mencionado anteriormente, o referencial “neoliberal-gestonário” se serve de um repertório de instrumentos que não se circunscrevem a uma atividade ou grupo profissional. Por meio desses instrumentos, as administrações públicas se veem obrigadas a se organizar de acordo com os princípios da parcimônia, da concorrência e de desempenho aplicados ao setor privado. Desse modo, por exemplo, plataformas de gestão e de procedimentos de qualidade em hospitais e centros de saúde pressupõem que esses podem ser “pilotados” como organizações de mercado, o que pode levar a relegar a um segundo plano seus objetivos e funções sociais (BENEDETTO-MEYER; MAUGERI; METZGER, 2011, p. 13).

A dinâmica neoliberal não explica completamente o “espírito gestonário”, uma vez que a lógica de racionalização representa uma tendência de longa data (HALPERN *et al.*, 2014, p. 29). Nesse sentido, a sociologia das estatísticas é uma linha de pesquisa que também tem contribuído às análises dos efeitos dos instrumentos nas transformações de políticas públicas no longo prazo. Em cada tipo de referencial econômico encontramos um repertório privilegiado de instrumentos. De acordo com Desrosières, as ferramentas estatísticas desenvolvidas pelo Estado durante o período liberal no século 19 procuram contribuir à construção de mercados puros e perfeitos por meio de um sistema de medição de trocas comerciais que busca limitar as assimetrias de informação entre os atores. Por sua vez, o modelo de Estado keynesiano dos anos 1950 tende a privilegiar instrumentos de contabilidade nacionais que permitem implementar políticas de estímulo ao consumo e informar sua intervenção na economia. Finalmente, o modelo de Estado neoliberal tende a se concentrar nos indicadores de desempenho, recorrendo, por exemplo, à produção de dados estatísticos para avaliar a eficácia de seus serviços (DESROSIÈRES, 2013). Verifica-se a multiplicação de técnicas de incentivo e de indicadores de desempenho, ou “*benchmarking*”, visando estabelecer em permanência uma relação de competição entre atores. Evidentemente, o referencial neoliberal se utiliza de

outros instrumentos, como as técnicas randomizadas aplicadas a diferentes áreas de intervenção, instrumentos de coordenação e diferentes tipos de ferramentas ligadas ao “*new public management*”. Considera-se, dessa forma, que instrumentos de quantificação possuem efeitos cognitivos e político-sociais: impõem pré-configurações e categorizações estruturantes do debate público dificilmente reconsideradas e contestadas (DESROSIÈRES, 2013, 1993).

Além do grau de visibilidade e invisibilidade das técnicas de governo, outra questão conexa refere-se a um potencial processo de despolitização. Certos instrumentos que funcionam “sozinhos” sem a necessidade da intervenção de atores – como, por exemplo, os instrumentos de indexação – não agem de forma discricionária. A hipótese colocada por Weaver (2010) é que “instrumentos automáticos” menos visíveis funcionam como *gatilhos* de ações públicas: ao mesmo tempo que as racionalizam e as despolitizam, são eficazes para produzir mudanças impopulares. A aparente autopilotagem e a invisibilidade dos instrumentos camuflam escolhas políticas que não podem ser debatidas ou raramente estão sujeitas às críticas no espaço público. Lascoumes e Le Galès (2005, p. 26) lembram que “para as elites governamentais, o debate sobre os instrumentos pode representar uma espécie de “máscara de fumaça” para esconder alvos menos confessáveis, para despolitizar questões fundamentalmente políticas e para criar um consenso mínimo sobre reformas baseado na aparente neutralidade dos instrumentos apresentados como modernos, cujos efeitos são sentidos no longo prazo. Cada vez mais “profissionalizados”, os decisores políticos buscam ferramentas de gestão cada vez mais tecnológicas, distanciando-se das definições e discussões travadas nas arenas políticas e partidárias.

Em resposta a essa despolitização crescente, alguns autores passaram a se interessar pelos processos de politização, resistências e oposições aos instrumentos de políticas públicas. Observa-se, nas últimas décadas, com a multiplicação das tecnologias de governo, uma denúncia da “política dos números” por parte cada vez mais crescente de funcionários públicos de diversos setores (professores, pessoal hospitalar, policiais, universitários, assistentes sociais etc.) (DIDIER; BRUNO, 2013). Bruno *et al.* (2014) e seus colaboradores cunharam o termo “estatativismo” para se referir ao ativismo e às mobilizações que reclamam uma utilização “progressista e emancipatória” das estatísticas. Observa-se assim, cada vez mais, a *mise en exergue* da produção de indicadores clássicos (riqueza, pobreza e desigualdade social), assim como da construção de dados quantitativos sobre fenômenos raramente quantificados (como o custo da expulsão de imigrantes e o sofrimento no trabalho).

Quando as ideias se articulam com outras variáveis: o modelo dos três “I” e a questão da temporalidade das mudanças

O modelo dos três “I” busca sofisticar e ampliar o escopo das abordagens cognitivas ao explicar as mudanças de políticas públicas pelo prisma de três

variáveis explicativas (ideias, interesses, instituições), que são frequentemente tratadas de forma separada ou diversamente caracterizadas (PALIER; SUREL, 2005) (Cf. capítulo da coletânea). Isso significa pensar que políticas públicas compreendem, além dos valores e crenças compartilhadas, “elementos de conflito e compromisso entre interesses em jogo e instituições herdadas” (PALIER; SUREL, 2005, p. 11). Desse modo, o desenho de pesquisa é orientado no sentido de identificar: 1) as representações e os valores compartilhados que servem de base aos diagnósticos e às orientações desejáveis das políticas públicas, 2) os interesses em competição, as motivações e as estratégias adotadas por meio do mapeamento dos atores-chave, e 3) as configurações institucionais nas quais a ação pública ocorre, bem como suas evoluções e variações temporais e espaciais.

Três motivos levaram os autores a propor essa proposta teórico-metodológica no artigo publicado na *Revue française de science politique* (2005): a insatisfação com relação às análises cognitivas, a vontade de dialogar com teorias institucionalistas e, principalmente, para o que nos interessa nesse capítulo, a ambição de encontrar melhores chaves explicativas acerca das mudanças de políticas públicas. Como muitos enfoques de políticas públicas na França, o modelo dos três “I” tem como “marca de origem” as análises cognitivas e notadamente a abordagem em termos de referencial. A tentativa de inserção no debate internacional e a abertura às teorias anglo-saxãs não significa o abandono do prisma cognitivo. Parte-se da constatação de que os elementos cognitivos e normativos explicam apenas parte dos processos estudados e não dão conta de explicar os problemas empíricos enfrentados pelos pesquisadores. Por exemplo, como explicar uma mudança de referencial sem a presença de mediadores? Como explicar que mudanças paradigmáticas sejam frequentemente acompanhadas por um processo de resistência institucional? Para além da influência das representações e ideias, o primeiro intuito foi o de incorporar às análises certas variáveis institucionais e cruzá-las com hipóteses desenvolvidas pelas correntes neoinstitucionalistas. Investigam, dessa maneira, a forma como certos obstáculos institucionais (por exemplo, a fragmentação do poder, a presença de legados resilientes e a sedimentação de regras) se interpõem aos reformadores que logram promover novas ideias e paradigmas de políticas públicas. E, por fim, os três “I” têm como ambição combinar a essa perspectiva os estudos dos interesses, cálculos, estratégias e relações de forças, baseando-se em alguns dos argumentos avançados pelas teorias da escolha racional.

Faz-se uma aposta na compatibilidade de perspectivas por vezes apontadas como ontologicamente irreconciliáveis: escolha racional, neoinstitucionalismo, construtivismo. No entanto, o modelo dos três “I”, segundo os autores, não é exatamente um modelo “popperiano” que apresenta hipóteses e proposições consistentes a serem testadas, retificadas e invalidadas. Trata-se de um modelo no sentido de um “protocolo de investigação” (SUREL, 2009, p. 232) que combina as principais variáveis recorrentes nas análises sobre a ação pública.

A vantagem da abordagem dos três “I” reside na abertura do diálogo entre os diferentes pontos de vista, possibilitando tanto levar em conta as variáveis explicativas quanto examinar as possibilidades de interação entre elas. Não se trata de identificar a variável mais relevante ou adicionar variáveis para proporcionar mais credibilidade ao argumento (ENGELI, 2010). Ao contrário, o intuito é evitar uma concentração excessiva em uma única variável que impede muitas vezes a compreensão da multiplicidade causal da ação pública (HALL, 1997; PALIER; SUREL, 2005). Em resumo, o modelo dos três “I” insiste na descompartimentação analítica a fim de apreender as causalidades múltiplas da ação pública (HALL, 1997; PALIER; SUREL, 2005), levando em conta que a realidade é mais complexa do que a maioria das teorias propõem, podendo raramente ser explicada por uma simples relação de causa e efeito.

O princípio da causalidade múltipla não é algo novo. Suas origens remontam aos métodos comparativos, examinando um grande número de variáveis (grande N). Desde a década de 1970, modelos analíticos mais sofisticados foram propostos para que se pudesse dar conta das variáveis tais como valores, interesses opostos, arranjos institucionais e contextos socioeconômicos (HOWLETT; RAMESH, 1995). Essas análises procuram explicar a variação dos resultados das políticas públicas em uma ampla gama de localidades. Esses modelos permanecem bastante influentes nas pesquisas sobre os países da OCDE, notadamente aquelas que tratam das reformas de políticas sociais (SABATIER, 1999, p. 10).

Ainda que um dos pontos desfavoráveis dessa abordagem seja a falta de clareza quanto às relações entre variáveis, cabe ao pesquisador capturar o objeto estudado a partir desses elementos e compreender *a posteriori* o que Howlett *et al.* (2009) denominaram “funil da causalidade”. Uma política pública evolui de acordo com esses três, mas será somente uma variável que é capaz de explicar melhor as mudanças de políticas públicas. De acordo com esses autores, “em vez de compreender as variáveis materiais e ideacionais como uma dicotomia ou uma resultante de soma zero, propõem-se que todos esses fatores estejam envolvidos na criação de problemas sociais e políticos” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2009, p. 111).

Ainda que o modelo de causalidades múltiplas de políticas públicas trate as variáveis como concorrentes, elas podem ser consideradas igualmente complementares (SIMEON, 1976, p. 578–579). De acordo com Simeon (1976, p. 556), “grande parte da literatura tendeu-se a concentrar em uma extremidade do funil, sem levar em conta o outro extremo. Assim, o trabalho sobre o contexto tendeu a ignorar a “caixa preta” do processo político, enquanto a literatura baseada no processo tendeu a ignorar os contextos no qual esse processo opera”.

Nos últimos anos, algumas pesquisas têm procurado combinar diferentes tipos de variáveis na análise de políticas públicas, alcançando diferentes graus de êxito. Alguns desses trabalhos não levam em consideração essas três variáveis de modo concorrente ou alternativo e tampouco procuram estabelecer uma relação entre elas (PALIER; SUREL, 2005, p. 8). Goldenstein e Keohane (1993), por exemplo,

ao propor uma abordagem semelhante no setor das políticas exteriores, testaram as instituições e os interesses em primeiro lugar, relegando as ideias a um plano secundário. De modo inverso, alguns trabalhos, como de Baumgartner e Jones (1993) e Sabatier e Jenkins-Smith (1999; 1993) buscam destacar a interseção de diferentes fatores analíticos. Apesar das críticas que foram feitas a esses últimos, eles representam ganhos teóricos consideráveis na disciplina (ENGELI, 2010, p. 44). Usando uma abordagem similar ao “funil de causalidade”, Anthony King (1973) conclui que as ideias são necessárias e suficientes para explicar o papel limitado da prestação de serviços públicos nos Estados Unidos, enquanto “instituições” e “grupos de interesse” não representam nem condições necessárias, nem suficientes.

Além de ampliar o alcance analítico das abordagens cognitivas, levar em conta as três variáveis concomitantemente permite ao analista social distinguir as diferentes temporalidades de uma política pública (PALIER; SUREL, 2005). Três formas de temporalidades particulares se revelam. Em primeiro lugar, uma temporalidade longa, quando se trata das ideias. Mudanças nas representações e valores são mais frequentemente correlacionadas com a evolução de fatores e dinâmicas culturais, mudanças sócio-demográficas e aperfeiçoamento das informações disponíveis. Em segundo lugar, a variável “instituição” se transforma no médio prazo, uma vez que é regida por uma temporalidade determinada por procedimentos legislativos, mecanismos de consulta e coordenação, por processos de implementação de políticas públicas, entre outros. Finalmente, a variável “interesse” tende a fornecer explicações para mudanças no curto prazo caracterizadas pela temporalidade mais breve das negociações e dos jogos de aliança e de poder⁷¹.

Além disso, as análises neoinstitucionalistas, principalmente aquelas ligadas aos trabalhos de Paul Pierson (2004), jogam luz na questão da temporalidade das mudanças ao examinar as maneiras pelas quais alguns efeitos tornam-se causas. Como fenômenos variáveis no tempo, variáveis independentes e um tempo t podem ser as variáveis dependentes em $t + 1$. Por exemplo, em um dado momento, interesses determinam as instituições, enquanto, em um momento posterior, as instituições venham a determinar esses interesses.

A dimensão temporal participa da análise, cabendo ao pesquisador identificar as sequências observáveis de uma política para analisar de que forma essas variáveis atuam em cada fase. A concepção dos três “I” não permite a hierarquização *a priori* das variáveis explicativas, constituindo um arcabouço teórico-metodológico apreendido por meio de tentativa-e-erro, cujas propostas concorrentes são confrontadas à realidade empírica. A agenda de pesquisa busca responder às questões teóricas que permeiam esse modelo (SUREL, 2009): ideias são sempre as

⁷¹ Ainda que essa seja uma possibilidade para compreender as diferentes temporalidades relacionadas a cada variável, essa segue sendo uma questão analítica em aberto, uma vez que exemplos clássicos se opõem a esse esquema (como momentos de crise que podem engendrar rupturas cognitivas abruptas).

fontes de mudanças críticas? Que elementos podem ser usados para identificar as sequências relevantes de uma política pública? Como determinar a dominação de um “I”? Como explicar a transição de um elemento a outro? Como essas variáveis se adequam às mudanças tradicionais na competição política?

As políticas sociais representam um terreno especialmente fecundo para a aplicação desse modelo, uma vez que contam com um emaranhado de regras, programas e instituições; são impulsionadas por uma multiplicidade de atores; e operam seguindo conceitos normativos e crenças diversas (percepções sobre pobreza e marginalidade, justiça social, família, escolaridade e emprego etc.). Ao analisar a formulação, a consolidação e a expansão dos programas de transferências de renda condicionadas no Brasil e no México (TOMAZINI, 2016), demonstramos que as três variáveis foram importantes nas diferentes fases dessas políticas: variáveis cognitivas desempenham um papel essencial, principalmente com a infiltração das “ideias da teoria do capital humano”. No entanto, mudanças de ordem cognitiva não são suficientes para explicar a construção de uma capacidade administrativa e institucional, sendo os interesses eleitorais decisivos para a consolidação e expansão dessas políticas. Atores políticos empregam a estratégia do “*affordable credit claiming*” (BONOLI; NATALI, 2012), *i.e.*, reivindicam créditos políticos de políticas relativamente baratas e eleitoralmente rentáveis. No Brasil, as motivações ligadas à reivindicação de créditos políticos estão na origem de duas importantes mudanças: quando o Congresso aprova o fundo de redução da pobreza que torna possível a implementação do primeiro programa federal e quando se multiplicam os programas setoriais federais (Bolsa-escola do Ministério da Educação, Bolsa-alimentação do Ministério da Saúde, Vale Gás do Ministério das Minas e Energia etc.). As variáveis institucionais produzem efeitos *de lock-in* e são sentidas em sua fase de expansão. Por meio de um mecanismo de “blindagem” política, observamos uma forte mobilização em defesa da manutenção e expansão do programa por gestores federais responsáveis e por atores diretamente ligados à chefia do Poder Executivo, afastando propostas de reformas de outros ministérios e legisladores.

No que diz respeito às políticas fiscais, Melina Rocha Lukic utiliza o modelo dos três “I” para analisar as reformas (ou tentativas de reformas) no longo prazo. As variáveis cognitivas se cristalizaram em um paradigma reformista que tiveram especialmente peso na Constituição de 1988. Em seguida, os “interesses” seriam a principal explicação para o fracasso da implementação das propostas de 1988, uma vez que novos e velhos atores entram em conflito, cada qual buscando substituir as regras por outras que seriam mais favoráveis aos seus próprios interesses. Esse jogo de forças pode ser visto nas relações que se estabelecem entre, de um lado, os estados que procuram manter o *status quo*, uma vez que ganharam com a reforma de 1988 e, de outro, os demais estados e a União Federal, que lutam para mudar o sistema. Por fim, as variáveis institucionais possuem uma influência sobretudo no longo prazo, com um processo de “sedimentação institucional” que conserva uma certa inércia, mesmo após as sucessivas crises econômicas e mudanças de governo.

A ênfase no papel das ideias, interesses e instituições contribuiu, em muitos casos, a tratar os atores de forma instrumental, relegando-os a um segundo plano. No entanto, alguns trabalhos que bebem da mesma tradição cognitiva procuraram dar conta das mudanças de políticas públicas, centrando-se no papel dos atores a partir de uma perspectiva sociológica (GARCIA; HOEFFLER, 2015, p. 383).

Quando atores transformam e negociam ideias: explicações centradas nos atores

Uma quarta vertente da sociologia da ação pública se dedica em especial ao estudo das interações dos atores e à maneira como eles atuam e negociam a produção das mudanças com outros atores (políticos, administrativos, grupos de interesse etc). As abordagens acima descritas levam em consideração o papel dos atores e suas interações nos quadros globais em que atuam. Por exemplo, o conceito de mediador contribui a “explicitar a forma como emerge concretamente um referencial de políticas públicas” (SCHLAGER; SABATIER, 2000, p. 223). No entanto, a identificação e a própria existência de atores dominantes podem se revelar problemáticas: mediadores podem ser mais facilmente identificados em certos tipos de setores, por exemplo, aqueles altamente corporativistas. Nesse sentido, Palier (2005) demonstra que não é possível identificar mediadores no campo das políticas previdenciárias na França. Segundo Sabatier e Schlager (2000, p. 224), é necessário que a abordagem em termos de referencial se volte para “um trabalho sistemático-empírico no intuito de demonstrar quais atores creem em um referencial (ou aspectos do referencial) e de que maneira eles coordenam suas atividades em um setor de políticas públicas”. Duas noções que tratam do papel cognitivo dos atores podem contribuir ao debate para além de esquemas corporativistas ou setores bem estruturados: atores “intermediários” e “atores programáticos”.

A noção de atores intermediários é interessante para se pensar o processo de aprendizagem⁷² a partir de uma perspectiva centrada nos atores individuais. Os atores são designados intermediários⁷³ por atuar de maneira transversal nas fronteiras

⁷² Uma das fontes de mudança de políticas públicas é o processo de aprendizagem de processos cognitivos em que os atores “mudam de ideia”, modificam objetivos e instrumentos em função das experiências e das informações disponíveis. A incerteza é, assim, o que faz: apreender, rever decisões e certezas aparentes principalmente quando confrontados a novos dados e contextos. Segundo a fórmula de Hecló, o processo de aprendizagem (*policy-oriented learning*) diz respeito às “mudanças relativamente persistentes do pensamento ou das intenções de comportamento resultantes de experiências e relativa à realização ou à revisão dos objetivos da política” (HECLO, 1974; SCHLAGER; SABATIER, 2000).

⁷³ Esse conceito é próximo àquele dos *policy brokers* de políticas no modelo das coalizões de causa (SABATIER, 1999) e se distingue dos empreendedores políticos (KINGDON, 1995), uma

de diversos espaços institucionais, sendo capazes de produzir representações aceitáveis para os diferentes grupos de atores (NAY; SMITH, 2002, p. 11). O interesse é observar a forma como esses atores transitam entre diversos fóruns de políticas públicas – lugares onde circulam diferentes pontos de vista e constroem uma linguagem e elementos comuns – e lidam com procedimentos, conhecimentos, representações e registros de legitimação bastante diferentes (NAY; SMITH, 2002, p. 12). Eles se caracterizam, assim, por desempenhar um duplo papel: de generalistas, ao produzir normas e informações importantes às políticas públicas, e de *courtiers*,⁷⁴ ao criar compromissos e propor soluções aceitáveis. A ideia é olhar para atores que nem sempre são levados em conta nas análises mais clássicas. Tendo em conta seus papéis sociais plurais e seus conhecimentos múltiplos, os atores intermediários realizam a mediação entre grupos, comunidades e organizações e são importantes para estabelecer acordos e consensos ideacionais. Para além de um discurso técnico, esses atores possuem competências institucionais e discursivas que endossam sua legitimidade e demonstram sua capacidade de transformar e de consolidar mudanças.

Na América Latina, um exemplo de atores intermediários que agem como *courtiers* internacionais é descrito por Dezalay e Garth (HASSENTEUFEL, 2005). Examinam-se dois estudos de casos: os Chicagos Boys que tornaram possível um modelo econômico neoliberal do governo Pinochet, assim como um conjunto de atores que permitiram a instauração de um regime de refundação dos direitos humanos nos países sul-americanos. Esses atores procuram se beneficiar de um “capital estrangeiro” proveniente de suas credenciais acadêmicas, contatos, legitimidade ou notoriedade internacional, para aumentar a sua influência no campo nacional” (DEZALAY; GARTH, 2002, p. 31).

A maioria dos trabalhos que levam os elementos cognitivos “a sério” se concentra no papel de atores individuais e nas componentes endógenas que articulam ideias e atores. Entretanto, esses contribuem para a produção de mudanças limitadas porque se baseiam em trocas cognitivas e/ou estratégicas. A fim de se apreender as transformações mais substantivas, Genieys e Hassenteufel (2012) chamam atenção para os atores coletivos das mudanças da ação pública (*cf.* capítulo da coletânea). Genieys e Hassenteufel (2012, p. 95) definem atores programáticos como “atores coletivos, estruturados em torno de um programa de mudança conjunto de políticas públicas e que ocupam posições de poder permitindo participar diretamente da decisão”. Eles inovam também ao combinar métodos geralmente utilizados pela sociologia das elites (como estatísticas biográficas, tipologia de trajetórias de carreira, além das entrevistas semidiréticas) com a análise cognitiva de políticas públicas. Essa abordagem em termos de interações de atores contextualizados

vez que esses não devem contar com recursos importantes (políticos, de *expertise*, capacidades relacionais, tenacidade).

⁷⁴ No sentido de operador, de agente intermediário, agente de mudança ou *brokers*.

rompe com o modelo sequencial de produção de políticas públicas e procura dar conta da diversidade de atores (em grande parte não estatais) da ação pública (HASSENTEUFEL, 2008, p. 103).

Genieys e Hassenteufel (2012), em um trabalho comparativo sobre as transformações das políticas de saúde em três países europeus (Alemanha, França e Grã-Bretanha), propõem uma tipologia de atores baseada em duas de suas dimensões: a homogeneidade e a inscrição ao longo do tempo. A partir dessas, eles distinguiram três categorias de atores programáticos: elite no caso francês, coalizão no caso alemão e equipe no caso inglês. As equipes programáticas na Grã-Bretanha são geralmente compostas por peritos e gestores envolvidos nos processos de tomada de decisões durante períodos mais curtos e produzem notadamente mudanças nos níveis dos instrumentos. Na França, esses atores programáticos tomam a forma de elites: são principalmente funcionários que circulam entre diversos espaços e compartilham um conjunto de valores e normas em torno do controle dos gastos em saúde e o papel do Estado no seu regulamento. As coalizões programáticas na Alemanha são integradas por atores que são: cercados por uma equipa coesa e coerente de funcionários públicos, possuem uma especialização parlamentar no domínio da saúde e exercem funções ministeriais durante longos períodos, contribuindo para gerar políticas duradoras.

Ao estruturar um programa de mudança de atores programáticos, buscam reforçar suas próprias posições. Essa tipologia pode servir para se pensar a forma como esses atores interagem com os demais tipos de atores. Os resultados das mudanças dependeriam dos tipos e da presença de atores em interação: programáticos, intermediários e *veto-players* (GENIEYS; HASSENTEUFEL, 2012). Mudanças importantes ocorrem quando atores programáticos possuem recursos suficientes para se impor aos demais atores. Mudanças limitadas são produzidas quando intervêm atores intermediários que facilitam acordos entre os diversos atores com orientações contrárias. A não mudança ou a mudança limitada também pode ser explicada pela existência de forte competição entre atores programáticos e o peso dos atores com poder de veto.

Considerações finais

Como descreve Pierre Muller: “(...) uma política pública se define sempre com relação à mudança, seja pela evolução que se busca frear, ou ao contrário, seja pela transformação que se procura promover em um determinado domínio” (MULLER, 2005, p. 156). Frutos de um longo debate na literatura francesa, as noções apresentadas neste capítulo compartilham do pressuposto de que ideias e matrizes cognitivas internalizadas pelos atores estruturam os conflitos e tensões em torno das políticas públicas. Elementos cognitivos e normativos são, portanto, centrais nas explicações das mudanças. As abordagens, em termos de

referencial, de instrumentação de políticas públicas, assim como o modelo dos três “I” e os trabalhos de inspiração cognitiva centrados nos atores podem servir de ferramentas analíticas para a compreensão das mudanças e integrar a agenda de pesquisa no Brasil.

O desafio das abordagens cognitivas é aperfeiçoar seus métodos, especialmente no que diz respeito às evidências sobre os atores e à maneira pelas quais eles mobilizam os conjuntos de ideias e representações. Ao aplicá-las aos casos brasileiros, o analista de políticas públicas que se interessa pelas mudanças pode escolher certa abordagem ou combinar essas perspectivas a fim de examinar a evolução dos quadros cognitivos, contribuindo dessa forma ao aperfeiçoamento teórico-metodológico da sociologia da ação pública.

Referências

- BAUDOT, P.-Y. L'incertitude des instruments. *Revue française de science politique*, v. 61, n. 1, p. 79-103, 17 fev. 2011.
- BAUDOT, P.-Y. Le temps des instruments. Pour une socio-histoire des instruments d'action publique. In: HALPERN, C.; LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. (ed.). *L'instrumentation de l'action publique*. Paris: Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2014. p. 193-236.
- BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. *Agendas and instability in American politics*, Second Edition. [s.l.] University of Chicago Press, 1993.
- BENEDETTO-MEYER, M.; MAUGERI, S.; METZGER, J.-L. *L'emprise de la gestion: la société au risque des violences gestionnaires*. [s.l.] Harmattan, 2011.
- BONOLI, G.; NATALI, D. *The politics of the New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- BOUSSAGUET, L.; SUREL, Y. Des politiques publiques “à la française”? In: BOUSSAGUET, L. et al. (ed.). *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques?* [s.l.] Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2015. p. 153-184.
- BRUNO, I.; DIDIER, E.; PRÉVIEUX, J. (ed.). *Statactivism: comment lutter avec des nombres*. Paris: La Découverte, 2014.
- DE MAILLARD, J.; SMITH, A. Recent developments within French policy studies. In: HALPERN, C.; HASSENTEUFEL, P.; ZITTOUN, P. (ed.). *Policy analysis in France*. 1. ed. [s.l.] Policy Press at the University of Bristol, 2018. p. 63-78.
- DESROSIÈRES, A. Pour une politique des outils du savoir: le cas de la statistique 1. In: *Pour une sociologie historique de la quantification: L'Argument statistique I*. Sciences sociales. Paris: Presses des Mines, 2013. p. 57-76.
- DESROSIÈRES, A. *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*. Paris: La Découverte, 1993.

DEZALAY, Y.; GARTH, B. G. *La mondialisation des guerres de palais: la restructuration du pouvoir d'État en Amérique Latine, entre notables du droit et "Chicago boys"*. [s.l.] Seuil, 2002.

DIDIER, E.; BRUNO, I. *Isabelle Bruno et Emmanuel Didier. Benchmarking. L'État sous pression statistique*. Paris: La Découverte, 2013.

ENGELI, I. *Les politiques de la reproduction: les politiques d'avortement et de procréation médicalement assistée en France et en Suisse*. [s.l.] L'Harmattan, 2010.

FARIA, C. A. P. Ideias, conhecimento e políticas públicas. Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, p. 21-29, 2003.

FARRELL, M.; HETTNE, B.; LANGENHOVE, L. Van (ed.). *Global politics of regionalism: theory and practice*. London; Ann Arbor, MI: Pluto Press, 2016.

FAURE, A.; POULLET, G.; WARIN, P. (ed.). *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*. Paris: L'Harmattan [s.n.].

GARCIA, N.; HOEFFLER, C. L'entretien et la place des acteurs dans la sociologie de l'action publique. In: *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques?* [s.l.] Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2015. p. 377-404.

GENIEYS, W.; HASSENTEUFEL, P. Qui gouverne les politiques publiques? *Gouvernement et action publique*, n. 2, p. 89-115, 20 jun. 2012.

GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R. O. *Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and political change*. [s.l.] Cornell University Press, 1993.

HACKER, J.; PIERSON, P.; THELEN, K. Drift and conversion: hidden faces of institutional change. In: THELEN, K.; MAHONEY, J. (ed.). *Advances in comparative-historical analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. p. 180-208.

HALL, P. Policy paradigm, social learning and the State: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, v. 25, n. 3, p. 275-296, 1993.

HALL, P. The role of interest, institutions and ideas in the comparative political economy of the industrialized nations. In: LICHBACH, M.; ZUCKERMAN, A. (ed.). *Comparative Politics*. [s.l.] Cambridge University Press, 1997.

HALL, P.; SCHMIDT, V.; THATCHER, M. Cognitive approaches: a French touch? Three Anglo-American perspectives on French policy analysis. In: BOUSSAGUET, L. et al. (ed.). *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques?* [s.l.] Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2015. p. 237-262.

HALPERN, C.; HASSENTEUFEL, P.; ZITTOUN, P. Policy analysis in France: In: HALPERN, C.; HASSENTEUFEL, P.; ZITTOUN, P. (ed.). *Policy analysis in France*. 1. ed. [s.l.] Policy Press at the University of Bristol, 2018. p. 1-28.

HALPERN, C.; LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. (ed.). *L'instrumentation de l'action publique*. Paris: Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2014.

HASSENTEUFEL, P. De la comparaison internationale à la comparaison transnationale – les déplacements de la construction d’objets comparatifs en matière de politiques publiques. *Revue française de science politique*, v. 55, n. 1, p. 113-132, 2005.

HASSENTEUFEL, P. *Sociologie de l’action publique*. Paris: Armand Colin, 2008.

HECLO, H. *Modern social politics in Britain and Sweden*. Second Edition. Yale University Press ed. New Haven and London: [s.n.].

HOCHMAN, G.; MARTA, A.; MARQUES, E. Introdução. In: *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012. p. 13-23.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. 3 edition ed. Ont. New York: Oxford University Press, 2009.

KERSTENETZKY, C. L. Foi um passáro, foi um avião? Redistribuição no Brasil no século XXI. *Novos estudos Cebrap*, v. 36, n. 2, p. 15-34, out. 2017.

KING, A. Ideas, institutions and the policies of governments: a comparative analysis: parts I and II. *British Journal of Political Science*, v. 3, n. 3, p. 291-313, 1973.

KINGDON, J. W. *Agendas, alternatives, and public policies*. [s.l.] Harper Collins College Publishers, 1995.

LASCOUMES, P.; GALÈS, P. L. *Gouverner par les instruments*. [s.l.] Presses de Sciences Po, 2005.

LUKIC, M. de S. R. *La crise de la fiscalité au Brésil*. L’Harmattan, 2018.

MAHONEY, J.; THELEN, K. (ed.). *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. [s.l.] Cambridge University Press, 2010.

MAJASTRE, C.; MERCENIER, H. Construire un espace français de recherches sociologiques sur l’Europe. Un tournant, trois versions? *Politique européenne*, v. 52, n. 2, p. 8-31, 2016.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. The new institutionalism: organizational factors in political life. *American Political Science Review*, v. 78, n. 03, p. 734-749, 1984.

MAUGERI, S. (ed.). *Délit de gestion*. Paris: La Dispute, 2001.

MULLER, P. Esquisse d’une théorie du changement dans l’action publique. *Revue française de science politique*, v. 55, n. 1, p. 155-187, 2005.

MULLER, P. L’analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l’action publique. *Revue française de science politique*, v. 50, n. 2, p. 189-208, 2000.

MULLER, P. *La société de l’efficacité globale. Comment les sociétés modernes se pensent et agissent sur elles-mêmes*. Paris: PUF, 2015.

MULLER, P. Un schéma d’analyse des politiques sectorielles. *Revue française de science politique*, v. 35, n. 2, p. 165-189, 1985.

MULLER, P.; SUREL, Y. *L’analyse des politiques publiques*. Paris: Montchrestien, 1998.

NAY, O.; SMITH, A. *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l’action politique*. Paris: Economica, 2002.

PALIER, B. Les instruments: traceurs du changement. Les politiques des retraites en France. In: LASCOUMES, P.; GALÈS, P. L. (ed.). *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Sciences Po, 2005. p. 273-300.

PALIER, B.; SUREL, Y. Les “trois I” et l’analyse de l’État en action. *Revue française de science politique*, v. 55, n. 1, p. 7-32, 2005.

PIERSON, P. *Politics in time: history, institutions, and social analysis*. [s.l.] Princeton University Press, 2004.

RADAELLI, C. M. Un certain regard. In: *Une French touch dans l’analyse des politiques publiques?* [s.l.] Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2015. p. 221-236.

RAVINET, P.; PALIER, B. Global, es-tu là? In: BOUSSAGUET, L. et al. (ed.). *Une French touch dans l’analyse des politiques publiques?* [s.l.] Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2015. p. 25-56.

ROCHA LUKIC, M.; TOMAZINI, C. (ed.). *Analyzing public policies in Latin America: a cognitive approach*. Newcastle upon Tyne, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d’Irlande du Nord: Cambridge Scholars Publishing, 2014a.

ROCHA LUKIC, M.; TOMAZINI, C. *Abordagens cognitivas na análise de políticas públicas na América Latina: um novo olhar sobre velhas questões*. IX ENCONTRO DA ABCP. *Anais...* Brasília: 2014b

ROCHA LUKIC, M.; TOMAZINI, C. (ed.). *Ideias também importam. A abordagem cognitiva e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Juruá, 2013.

SABATIER, P. *Theories of the policy process*. [s.l.] Boulder Westview Press, 1999.

SABATIER, P. *Theories of the policy process*. [s.l.] Westview Press, 2007.

SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H. C. *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. [s.l.] Westview Press, 1993.

SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H. C. The advocacy coalition framework. In: SABATIER, P. (ed.). *Theories of the policy process*. [s.l.] Boulder Westview Press, 1999.

SCHLAGER, E.; SABATIER, P. Les approches cognitives des politiques publiques: perspectives américaines. *Revue française de science politique*, v. 50, n. 2, p. 209-234, 2000.

SIKKINK, K. *Ideas and institutions: developmentalism in Argentina and Brazil*. Ithaca: Cornell University Press, 1991.

SILVERMAN, E. Le jeu de la police avec les taux de criminalité. In: BRUNO, I.; DIDIER, E.; PRÉVIEUX, J. (ed.). *Statactivisme: comment lutter avec des nombres*. Paris: La Découverte, 2014. p. 75-87.

SIMEON, R. Studying Public Policy. *Canadian Journal of Political Science*, v. 9, n. 4, p. 548-580, 1976.

SMITH, A.; HASSENTEUFEL, P. Essoufflement ou second souffle? L’analyse des politiques publiques “à la française”. *Revue française de science politique*, v. 52, n. 1, p. 53-73, 2002.

- STREECK, W.; THELEN, K. (ed.). *Institutional changes in advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- SUREL, Y. L'action publique modélisée par les "trois I"? In: DELORI, M.; DESCHAUX-BEAUME, D.; SAURUGGER, S. (ed.). *Le choix rationnel en science politique: débats critiques*. *Res Publica*. Rennes: Presses universitaires de Rennes, 2009.
- SUREL, Y.; PALIER, B. *Quand les politiques changent: temporalités et niveaux de l'action publique*. Paris: L'Harmattan, 2010.
- TOMAZINI, C. As análises cognitivas de políticas públicas: uma agenda de pesquisa. *Revista Política Hoje*, v. 28, n. 1, 2018.
- TOMAZINI, C. *L'État et ses pauvres: la naissance et la montée en puissance des politiques de transferts conditionnels au Brésil et au Mexique*. Paris: Université Paris III, Sorbonne Nouvelle, Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine, 2016.
- WEAVER, R. K. *Automatic government: the politics of indexation*. [s.l.] Brookings Institution Press, 2010.

GÊNERO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Gwenaëlle Perrier

Introdução

Na França e na Europa, as iniciativas das autoridades públicas destinadas a promover a igualdade de gênero e a sexualidade têm se multiplicado desde o final dos anos 1990, em especial no que diz respeito às questões da igualdade profissional, da luta contra a violência exercida sobre as mulheres, do acesso das mulheres a cargos eletivos e do direito ao casamento para casais do mesmo sexo.

Esse relativo ativismo político tem se refletido no desenvolvimento de pesquisas tanto no campo dos estudos de gênero, como na análise da ação pública. As iniciativas tomadas em nome da igualdade levantam uma série de questionamentos próprios desses dois campos de pesquisa. Por um lado, esses colocam a questão do papel desempenhado pela ação pública na produção e desconstrução do gênero, entendido como um “*sistema de bicategorização hierarquizado entre os sexos (homens/mulheres) e entre os valores e representações que lhes estão associados (masculino/feminino)*” (BERENI *et al.*, 2012, p. 10): quais identidades sexuais são promovidas por meio das iniciativas do poder público? Até que ponto o que o Estado diz e faz tem efeitos (des)igualitários sobre mulheres e homens, ou sobre certas categorias entre eles/elas? As variações observadas em torno das normas de gênero estão relacionadas a variações geográficas e temporais nas políticas públicas? Por outro lado, as medidas de políticas públicas tomadas em nome da igualdade levantam questões que tradicionalmente fazem parte da análise das políticas públicas: quem são os atores dentro e fora do Estado que promoveram essas iniciativas e quais são as suas motivações para agir? Como explicar a acumulação de sucessivas leis de igualdade profissional e a sua relativa ineficácia? Por que um número grande de Estados europeus colocaram a luta contra a violência sobre as mulheres na ordem do dia, quando há muito tempo essa questão é considerada um problema de ordem privada?

As questões levantadas pelas pesquisas sobre as políticas de gênero⁷⁵ (ENGELLI *et al.*, 2008) são, portanto, numerosas. No entanto, tendo em conta a importância

⁷⁵ O termo se refere a políticas públicas que visam influenciar as relações de gênero. Entre estas, as políticas de promoção da igualdade de gênero são as mais visíveis, mas as políticas de gênero nem sempre são políticas para atingir esse objetivo; por exemplo, os poderes

crescente desses novos objetos de investigação para a análise da ação pública, associados ao desenvolvimento de políticas de igualdade, será que devemos concluir que o diálogo entre esse campo de investigação e os estudos de gênero só seria relevante em contextos em que os *policy-makers* estejam explicitamente interessados em promover essa norma? Os vínculos entre os estudos de gênero e a análise das políticas dizem apenas respeito a iniciativas que fazem parte das políticas destinadas a abordar as desigualdades de gênero?

No espaço acadêmico francês, os trabalhos que estudam a ação pública a partir de uma perspectiva de gênero estão de fato baseados em uma diversidade de escolhas de objetos de pesquisa, e até mesmo em perspectivas analíticas (JENSON; LÉPINARD, 2009). O cruzamento entre os estudos de gênero e a análise da ação pública não se reduz a acrescentar à paleta dos objetos estudados pelos políticos e sociólogos da ação pública novas políticas setoriais (as do gênero). Se as políticas de gênero, e o gênero enquanto relação social, são de fato objetos de estudo instigantes para a análise da ação pública, o gênero também pode ser mobilizado como variável explicativa da ação pública. As perspectivas de análise e pesquisa são tanto mais numerosas quanto o gênero não é sinônimo de mulher ou sexo, mas se refere aos papéis sociais assumidos por homens e mulheres, à distribuição de recursos (materiais, simbólicos), mas também às normas de masculinidade e feminilidade. As abordagens que cruzam o gênero e a ação pública são, por conseguinte, plurais, suscitando assim vários tipos de questionamentos à análise da ação pública.

Na França, ainda que os estudos sobre as políticas públicas não sejam inteiramente novos, o trabalho de estudos de gênero se desenvolveu significativamente desde o início da década de 2000, em um contexto marcado por mudanças tanto no campo das políticas públicas, como no campo acadêmico (1). As políticas do gênero são objetos simultaneamente novos e originais para a análise da ação pública (2). No entanto, o gênero é também uma variável explicativa e uma perspectiva de análise heurística para enriquecer o conhecimento de muitas políticas setoriais e informar certos processos em curso na elaboração e implementação da ação pública (3).

1. A dupla fortuna das políticas de gênero na agenda pública e na agenda acadêmica

Durante cerca de duas décadas, o gênero teve uma dupla fortuna na França: junto aos poderes públicos, porque se tornou um objeto legítimo de ação pública, e dentro do mundo acadêmico, onde gradualmente adquiriu o *status* de objeto legítimo de pesquisa.

públicos podem também adotar medidas para manter ou (re)criar relações desiguais entre homens e mulheres, ou procurar combater a discriminação contra as minorias sexuais.

1.1 Estudos de gênero e análise da ação pública: da ignorância mútua...

Embora a igualdade seja um princípio fundamental dos Estados democráticos, os Estados europeus estão há muito tempo ativamente envolvidos na promoção de relações desiguais entre mulheres e homens, particularmente por meio dos instrumentos jurídicos. O estabelecimento da inferioridade jurídica das mulheres casadas no Código Civil Napoleônico, a interdição do acesso das mulheres a determinadas profissões ou cursos de formação, ou a sua longa exclusão do direito de voto, são exemplos bem conhecidos. Ao longo do século 20, a maioria dos Estados ocidentais, sob a pressão das mobilizações de ativistas feministas, retirou quase todas essas proibições, de acordo com as suas próprias temporalidades e contextos nacionais.

Na França, os primeiros trabalhos sobre as relações entre políticas públicas e gênero são os dos historiadores. Nessa disciplina, algumas pesquisas (KLEJMAN; ROCHEFORT, 1989; AUSLANDER; ZANCARINI-FOURNEL, 1995) têm analisado como, influenciadas por mobilizações feministas, as autoridades públicas podem ter sido levadas a regular as atividades das mulheres. A Ciência Política francesa tem sido lenta em estudar a regulação pública das relações sociais no que diz respeito ao sexo. A institucionalização tardia da análise de políticas públicas na França em comparação com outros subcampos disciplinares, como o pensamento político, as relações internacionais ou a sociologia política, e o fato de que ela deve se provar entre seus pares, pode ter desencorajado alguns a olhar para objetos menos canônicos, como o gênero. Assim, na década de 1980, as poucas contribuições da Ciência Política interessadas nas dimensões sexuadas da política centraram-se essencialmente no voto das mulheres e no seu acesso ao poder político (MOSSUZ-LAVAU; SINEAU, 1983; SINEAU, 1988). Nos Estados Unidos e na Alemanha, algumas pesquisas inseridas na perspectiva feminista têm como objeto o Estado, mas é mais sobre questões relativas à sua natureza (considerada patriarcal), do que sobre o seu funcionamento concreto e os produtos das suas atividades que são tratados (MAC KINNON, 1983; WALBY, 1990; KREISKY, 1994). As pesquisadoras francesas especializadas em estudos feministas – como eram então chamadas – há muito tempo ignoram a ação pública. Influenciadas pelo movimento de libertação das mulheres e sua desconfiança em relação ao Estado, do direito e das instituições (RENNES; LAGRAVE, 2010), essas pesquisadoras têm focado mais em desvendar as relações de dominação associada ao gênero, suas múltiplas manifestações e análises de suas causas do que em estudar políticas públicas.

Por todas essas razões, da década de 1970 à de 1990, a ciência política francesa, em geral, e a análise da ação pública, em particular, forneceram pouco apoio para o trabalho sobre mulheres e gênero, que se desenvolveu mais entre sociólogos e historiadores, duas disciplinas precursoras nessa área.

1.2 ... ao diálogo

O final dos anos 1990 marca uma virada. As pesquisas que cruzam estudos de gênero e análise da ação pública se desenvolvem tendo por objeto as iniciativas dos poderes públicos da época a favor da luta contra as desigualdades associadas ao gênero. Observamos, assim, a proliferação de pesquisas sobre política de igualdade de gênero da União Europeia (JACQUOT, 2015; MOREL; JÖNSSON, 2006; PERRIER, 2014), ou o feminismo de Estado (DAUPHIN, 2010; REVILLARD, 2016), mas também em relação às políticas setoriais: as relativas à luta contra a violência às mulheres (HERMAN, 2016; DELAGE, 2017), à prostituição (MATHIEU, 2003; MAINSANT, 2013), àquelas referentes ao emprego (PERRIER, 2015) ou à articulação entre vida familiar e vida profissional (MOREL; JÖNSSON, 2006; LEDOUX *et al.*, 2011), às de paridade (BERENI, 2007; LÉPINARD, 2006; ACHIN *et al.*, 2007), aquelas, por fim, relativas à luta contra as discriminações homofóbicas (PATERNOTTE; KOLLMAN, 2013; PERREAU, 2014).

O desenvolvimento dessas pesquisas ocorre em um duplo contexto, político e institucional, por um lado, e acadêmico, por outro. Por um lado, desde meados da década de 1990, as iniciativas de políticas públicas com o objetivo de promover a igualdade de gênero se multiplicaram em diferentes escalas de ação pública, dando nova visibilidade e legitimidade institucional ao gênero. As instituições internacionais trouxeram essa temática. As conclusões da Quarta Conferência Mundial das Mulheres, realizada em Pequim, em 1995, convidam assim os Estados a tomarem medidas em áreas tão variadas como o combate à violência contra as mulheres, a educação das jovens e a desigualdade política. O Banco Mundial desenvolveu programas de ajuda destinados a levar em consideração as questões de gênero. Além disso, a União Europeia (UE) tem promovido, desde meados da década de 1990, o método de *gender mainstreaming*, visando integrar uma perspectiva de gênero em todas as suas políticas públicas.

O contexto militante é também favorável a uma maior visibilidade dessa questão. Na França, as mobilizações pela paridade marcam os primeiros momentos da “terceira onda do feminismo”. Novas associações feministas surgiram, após um período de declínio na década de 1980. Alguns (como *Osez le féminisme*)⁷⁶ estão se mobilizando sobre temas historicamente promovidos pelo movimento feminista, como a luta contra a violência sobre as mulheres, enquanto outros incluem novos temas na agenda ativista: *La Barbe*⁷⁷ denuncia, por exemplo, a sub-representação massiva das mulheres nos órgãos de decisão dos círculos econômicos, políticos ou culturais. Paralelamente, observam-se mobilizações de mulheres ou o estabelecimento de associações em nichos mais especializados, como o lugar das mulheres na mídia, ou a distribuição de cargos de responsabilidade.

⁷⁶ Que pode ser traduzido por “Ousar o feminismo”, N.D.T.

⁷⁷ Que pode ser traduzido por “A Barba”, N.D.T

Assim, no início dos anos 2000, sob a dupla pressão das organizações internacionais e dos movimentos sociais, vários Estados europeus tomaram medidas que visavam à igualdade de gênero. Por um lado, dizem respeito à norma jurídica da igualdade, que tem vindo a progredir de novo desde o início dos anos 2000, em especial para as minorias sexuais, discriminadas há mais tempo do que as mulheres na legislação francesa (bem como em outros Estados); a abertura do direito ao casamento, por vezes à adoção e à reprodução assistida pela medicina, são os avanços mais amplamente divulgados na mídia para esses grupos. Por outro lado, vários Estados estão implementando políticas voluntaristas por meio de mecanismos destinados a corrigir as desigualdades existentes. Portanto, o gênero tende a se tornar, como outras questões sociais, um tema legítimo das políticas públicas. Esse contexto institucional e militante despertou, sem dúvida, o interesse pela pesquisa e estimulou a multiplicação de teses que associam os estudos de gênero e a análise da ação pública.

A importância crescente desses trabalhos também é explicada pela dinâmica interna no campo acadêmico. Por um lado, a Ciência Política está se feminizando. Assim, desde meados da década de 2000, a Seção de Ciência Política do Conselho Nacional de Universidades (CNU) na França relatou que cerca de metade dos candidatos qualificados nessa seção são mulheres.⁷⁸ Por outro lado, vários órgãos da disciplina, como os congressos da Associação Francesa de Ciência Política, ou os da Bélgica, Suíça e Canadá, estão se abrindo a essas questões; seções temáticas dedicadas às políticas de gênero e às dimensões de gênero das políticas públicas estão sendo criadas em vários congressos de Ciência Política francófona. Finalmente, na França, o apoio fornecido por Pierre Muller, autor do prefácio desta obra e um reconhecido especialista em análise de políticas públicas, a várias estudantes de doutorado que desejam trabalhar em políticas de gênero ajudou a legitimar esse objeto dentro da Ciência Política francesa (ENGELI; PERRIER, 2015).

2. As políticas do gênero, novos objetos e novas questões para a análise da ação pública

Nesse contexto, o desenvolvimento de pesquisas que tratam ao mesmo tempo dos estudos de gênero e da análise da ação pública envolveu, em particular, as políticas de gênero. Essas pesquisas trataram uma grande variedade de questões, incluindo as de caráter profissional, político e familiar. Por não conseguir revisar a pesquisa que as analisou, vamos nos concentrar em duas áreas de estudo: o “feminismo de Estado” e as “políticas do íntimo”. Essas políticas de gênero constituem ao mesmo tempo objetos novos e originais para a análise da ação pública.

⁷⁸ O CNU também afirma em seu relatório de 2018 (p. 40) que a taxa de qualificação das mulheres é superior à dos homens desde 2010. Apesar do maior sucesso inicial das mulheres, elas acessam com menos frequência as cátedras universitárias do que seus colegas homens.

2.1 As políticas de gênero como setor?

A análise da ação pública foi parcialmente estruturada na França em função das divisões setoriais produzidas pelos poderes públicos, em torno de setores como a saúde, a defesa, o emprego etc. Uma série de estudos examinou as políticas de gênero como um setor. Na esteira da primeira pesquisa anglo-saxônica sobre o tema (MC BRIDE STETSON; MAZUR, 1995), pesquisadores franceses questionaram a institucionalização da causa das mulheres no interior do Estado. As contribuições internacionais, em uma perspectiva macrossociológica, institucionalista e comparativa, centraram as suas questões na diversidade das estruturas do feminismo de Estado, em termos do âmbito das suas missões, do tipo de entidade (política ou burocrática), da proximidade com os centros de poder e da capacidade administrativa. Realizada em uma perspectiva sócio-histórica, a pesquisa de A. Revillard (2016) e S. Dauphin (2010) tem focado mais nas mulheres envolvidas no feminismo estatal, na sociologia das instituições e – especialmente para A. Revillard – nos instrumentos utilizados para implementar uma política de igualdade de gênero no Estado. Salientaram como, a partir da década de 1970, a igualdade se transformou gradualmente em um setor de políticas públicas, por meio de um processo que combinou a criação de instituições dedicadas, o recrutamento de “femocratas”⁷⁹ e a sua cooperação com o movimento de mulheres e outras associações femininas, bem como a promoção do discurso e medidas destinadas a alcançar a igualdade de gênero. O desenvolvimento dessas políticas de igualdade tem sido analisado em diferentes escalas da ação pública: S. Jacquot (2015) traçou a evolução da política da União Europeia nessa área, desde o Tratado de Roma de 1957 até os nossos dias; mais recentemente, as políticas de igualdade de gênero também tendem a ser desenvolvidas no seio das coletividades territoriais francesas (PERRIER, 2021).

Vários resultados emergem dessas pesquisas, relacionados com as características da institucionalização das políticas de igualdade de gênero. Esses estudos dizem respeito às três dimensões constitutivas do processo de setorização destacadas por Pierre Muller (2014): os atores, as instituições e as representações. Além disso, levantam questões sobre a relevância desse conceito para a condução e análise da ação pública nos dias atuais.

Por um lado, esses estudos mostram que as mulheres não são apenas objetos, mas também atrizes⁸⁰ das políticas públicas. Por meio de suas abordagens sociológicas, combinando a realização de entrevistas semidiretas com a exploração de arquivos, as pesquisas mencionadas acima enriqueceram o conhecimento do feminismo do Estado – ou feminismo institucional, uma vez que o Estado não

⁷⁹ O termo “femocratas”, uma contração de feministas e burocratas, refere-se a atores femininos em instituições do Estado.

⁸⁰ O uso do gênero feminino está ligado ao fato de que a grande maioria dos profissionais envolvidos nesse setor são mulheres.

é o único objeto analisado. Essas autoras questionaram especialmente os perfis e trajetórias das atrizes envolvidas nessas políticas públicas. Na França, as primeiras femocratas eram frequentemente do movimento das mulheres. No entanto, esses vínculos com os parceiros associativos tornaram-se mais flexíveis, graças a um processo de “padronização” (DAUPHIN, 2006, p. 112) do recrutamento desses profissionais e das suas práticas administrativas. Tais elementos questionam a fronteira entre instituições e movimentos militantes (REVILLARD, 2011), que implicitamente prevalece em alguns dos trabalhos sobre o Estado.

Por outro lado, essas pesquisas destacam um processo de institucionalização dos direitos das mulheres e da frágil igualdade, às vezes não sem ambivalência. Isso sugere que as relações de gênero não constituem apenas um alvo de ação pública, mas também uma dimensão constitutiva da mesma. Na Comissão Europeia, por exemplo, a unidade “igualdade de oportunidades” pode ser considerada bastante marginal na administração de Bruxelas, especialmente tendo em conta os seus recursos humanos limitados. Mas durante muito tempo ela se beneficiou de certa autonomia em termos de recrutamento, o que constituiu um trunfo para o setor da igualdade: ela contribuiu para o avanço da política de igualdade de gênero nos anos 1970 e 1980, apesar de uma base legislativa muito limitada no Tratado de Roma. A. Revillard (2009) mostra as estratégias implementadas por ativistas institucionais de mulheres para contornar essa marginalidade. Os documentos de arquivo destacam a pluralidade de instrumentos de política pública mobilizados: sistemas de informação jurídica, políticas simbólicas, trabalho de sensibilização para a igualdade com diferentes parceiros ministeriais têm constituído métodos de ação para promover a mudança cultural em favor da igualdade. Esses instrumentos da política de igualdade de gênero ilustram a tendência para a estatização da sociedade observada por Michel Foucault (1994), que consiste no uso de mecanismos governamentais, que não funcionam na base da restrição, mas por meio da ação sobre as representações dos cidadãos.

Os estudos no setor do gênero também questionam os discursos veiculados pelas políticas de igualdade de gênero. Ao combinar entrevistas com as principais atrizes (administrativas, políticas e associativas) dessa política em nível europeu com o estudo de fontes primárias, S. Jacquot (2015) destaca a ambivalência característica da emergência e desenvolvimento desse setor. Com efeito, se a política de igualdade pôde se desenvolver, foi porque esteve vinculada a objetivos econômicos: a norma da não discriminação salarial foi inicialmente introduzida para prevenir os efeitos da concorrência desleal entre os Estados em função do grau de feminização da sua mão-de-obra, e depois a promoção do emprego das mulheres foi vista como um meio adicional de financiamento da proteção social. Esses resultados estão em sintonia com os de L. Bereni e É. Lépinard sobre a promoção da paridade/quotas de gênero na política na França. Com base em entrevistas semidiretas com diferentes atrizes e atores (mundo político, mediático, associativo e intelectual) que entrevistaram publicamente nos debates sobre essas cotas, e na

análise de várias fontes escritas (textos militantes, legislativos, fóruns de imprensa, ensaios etc.), essas autoras mostram como os argumentos utilizados para legitimar os mecanismos de paridade/quota se baseiam mais em um registro utilitário, do que no da não discriminação. De fato, as mulheres, supostamente mais próximas dos cidadãos, “fariam a política de forma diferente” e assim contribuiriam para resolver a crise democrática (LÉPINARD, 2006; BERENI, 2007). R. Sénac e H. Périvier (2017), analisando as justificativas dadas às iniciativas igualitárias em vários âmbitos (emprego, política, mídia) na França, destacam a alta prevalência de argumentos tanto diferencialistas quanto utilitaristas entre diferentes atrizes e atores (políticos, mas também empregadores e até mesmo sindicais). Perante esses argumentos, os que se baseiam no direito à igualdade, que são menos consensuais, têm menos peso. Esses diversos estudos fornecem subsídios para a reflexão sobre as estratégias de legitimação das políticas que visam corrigir as desigualdades, destacando os processos de enquadramento cognitivo em torno das questões da segmentação e das mudanças argumentativas que têm ocorrido no contexto da institucionalização das políticas de gênero. Esses trabalhos, centrados em elementos da análise discursiva e cognitiva, mostram claramente como a institucionalização das políticas de igualdade de gênero faz parte de uma tensão entre referenciais distintos, o da eficácia e utilidade, por um lado, e o da igualdade e não discriminação, por outro.

Por fim, outro ponto comum dessa pesquisa reside nas reflexões que gera sobre as políticas de gênero como políticas setoriais. O baixo reconhecimento institucional e político que recebem torna ainda mais claro o paradoxo da sua existência. Como se pode “colocar no setor” a ação de gênero, um objeto intrinsecamente multidimensional, uma vez que, como relação social, afeta todas as áreas da vida social: trabalho, cultura, política, mas também a família, sexualidade, educação etc. Como combater as desigualdades de gênero reproduzindo a divisão da realidade realizada pelas autoridades públicas, quando a promoção da igualdade envolve necessariamente uma multiplicidade de políticas setoriais? Por exemplo, na França, a promoção da igualdade no trabalho traduziu-se em intervenções específicas no setor do emprego (para promover, por exemplo, a diversificação das escolhas profissionais das mulheres ou o lugar das mulheres nos empregos subsidiados).⁸¹ No entanto, também se refere a questões de política familiar (como o cuidado de pessoas dependentes) e política educacional (para incentivar a diversificação das orientações de meninas e meninos antes de suas escolhas profissionais), reformas fiscais em alguns países (com, por exemplo, na Alemanha, um sistema tributário que desestimula as esposas a trabalhar em tempo integral). Algumas estruturas e/ou estratégias do feminismo de Estado, tais como a nomeação de um representante interministerial para os direitos das mulheres na França em 1997, ou o método

⁸¹ Os empregos subsidiados são empregos pouco qualificados, preenchidos em vários setores profissionais e destinados a pessoas com dificuldades de integração. Como tal, são subsidiados pelas autoridades públicas para facilitar a contratação dessas pessoas.

de *gender mainstreaming*, destinado a integrar uma perspectiva de gênero em todas as políticas públicas, tentam contornar esse paradoxo. Mas essas permanecem excepcionais, ou pouco implementadas de forma substantiva (PERRIER, 2015, 2018). Para responder à multiplicidade de questões de gênero, as instituições dedicadas à igualdade de gênero exigiriam muito mais recursos (humanos, orçamentais, institucionais) do que aqueles que lhes são disponibilizados. De forma mais geral, esses estudos destacam claramente a natureza paradoxal do setor, que está condenado a circunscrever os problemas para enfrentá-los, quando são geralmente multiformes e multicausais (MULLER, 2014). Se a dimensão transversal do gênero se refere a um emaranhado de problemas sociais que incorpora de uma forma particularmente forte, ela não é, no entanto, específica para ele. Outras questões públicas, como a proteção ambiental ou as questões de migração, estão também ligadas a muitos setores da política pública.

Para concluir, os estudos sobre as políticas e o setor do gênero trazem ao mesmo tempo conhecimentos sobre a forma como as autoridades públicas podem contribuir para a promoção da igualdade entre homens e mulheres, adotando políticas destinadas a lutar contra as desigualdades de gênero e elementos de reflexão estimulantes para refletir sobre os processos de institucionalização de novos objetos de ação pública, bem como a dinâmica de setorização/dessorização que permeia a ação pública (JACQUOT; HALPERN, 2015).

2.2 As políticas de gênero como políticas do íntimo... e vice-versa?

Como as desigualdades de gênero são construídas especialmente dentro da família e do casal, a adoção de políticas para combatê-las frequentemente resulta na agenda de tópicos na esfera privada. Desde a década de 1970 e a proclamação pelos movimentos feministas de que “o privado é político”, várias políticas passaram a regular a conjugalidade, o combate à violência contra as mulheres ou, mais recentemente, a “reconciliação da família e da vida profissional”. Se as iniciativas públicas nessa área eram inicialmente de natureza legal (com, por exemplo, o levantamento de certas discriminações contra as mulheres em questões de direito da família, a legalização da contracepção e do aborto ou a criminalização do estupro), (algumas entre) essas “políticas do íntimo” (BERREBI-HOFFMANN, 2009) assumiram uma atitude mais proativa, como as que visam combater a violência contra as mulheres. Desde o início dos anos 2000, essas se baseiam em planos interministeriais na França, que incluem vários componentes: financiamento do acolhimento e acompanhamento das vítimas, mas também o reforço da penalização dessa violência, a implementação de medidas de proteção de emergência, bem como a formação para identificar profissionais em vários setores (polícia, justiça e assistência social, sobretudo).

Em particular, essas políticas do íntimo têm sido estudadas da perspectiva da entrada na agenda: como um problema tradicionalmente considerado um assunto

da esfera privada adquire o *status* de problema público? Vários estudos têm destacado o papel dos movimentos de mulheres nesses processos de politização. No combate à violência contra as mulheres, foram as ativistas dos direitos das mulheres que, a partir da segunda metade da década de 1970, destacaram o fato de que tais violências, longe de serem redutíveis às relações interpessoais, faziam parte de um contexto social marcado por desigualdades de vários tipos, particularmente econômicas, entre mulheres e homens (HERMAN, 2016; DELAGE, 2017). A partir de uma pesquisa de longo prazo fundamentada na observação do trabalho de profissionais de duas associações que acolhem vítimas de violência, da realização de entrevistas com esses profissionais e atrizes institucionais no campo da política antiviolência, bem como um trabalho documental nas estruturas investigadas, E. Herman documentou especialmente os vínculos entre ativistas feministas, o mundo acadêmico e o mundo institucional. A autora mostra como essas permitiram que um enquadramento feminista da política combatesse essa violência. A *Fédération Nationale Solidarité Femmes*, que reúne as principais associações de luta contra a violência doméstica, é um canal de comunicação entre o mundo acadêmico, político e militante, em particular por meio das suas universidades de Outono para os membros da sua rede e das suas atividades de *lobbying* junto à comunidade política. Essas mobilizações para colocar o problema na agenda também foram ampliadas por sua gestão concreta, já que os centros de acolhimento e alojamento são amplamente geridos por associações de defesa dos direitos das mulheres.

A questão da influência dos movimentos de mulheres na inclusão da agenda das políticas de gênero – e em particular da “política do íntimo” – foi aprofundada em um número especial da *Revue française de science politique* em 2009. I. Engeli (2009) compara assim o seu papel no enquadramento da reprodução com assistência médica (PMA) na França e na Suíça, com base em três fontes: documentos oficiais (debates e relatórios parlamentares, brochuras de associações, etc.), artigos de imprensa durante um longo período (40 anos), 24 entrevistas semidiretas com especialistas e outros atores e atrizes diretamente envolvidos no debate em ambos os países. Ela mostra que, na Suíça, o argumento sobre os riscos da instrumentalização do corpo das mulheres pelas novas tecnologias da reprodução humana tem ressoado mais de perto com o discurso sobre os riscos associados à PMA; enquanto na França, o peso do discurso sobre o desejo de ter filhos tem deixado pouco espaço para os argumentos de algumas feministas. Além disso, se, historicamente, as políticas de gênero têm sido muitas vezes colocadas na agenda sob a pressão das mobilizações feministas, sua influência também pode resultar do fato de que esses movimentos às vezes passam a ser enxertados em debates públicos que eles mesmo não iniciaram. Por exemplo, os movimentos feministas têm desempenhado um papel central na divulgação do abuso sexual de menores: enquanto se poderia esperar que esses fatos fossem divulgados por profissionais de proteção à criança. L. Boussaguet (2009) mostra como na França, Bélgica e Grã-Bretanha, após a abertura de linhas diretas para vítimas de estupro, ativistas feministas estão descobrindo

a extensão do estupro de menores ao coletar as vozes de mulheres adultas que foram abusadas durante sua infância. São elas, então, que vão dar a conhecer esse problema, por meio de repertórios de ação variados: criando grupos de interesses mobilizados para defender as vítimas, apresentando números sobre esse fenômeno e, depois, questionando as autoridades políticas. Essa análise foi realizada a partir de uma pesquisa da literatura institucional, profissional e associativa sobre abuso sexual de menores, bem como da realização de cerca de 60 entrevistas semidiretas com um amplo leque de atores e de atrizes (associativos, políticos, profissionais, mas também do jornalismo, administração, do meio universitário), com foco tanto em sua trajetória e seu trabalho, nas relações entre atores e atrizes do campo, quanto nas políticas nacionais de combate ao abuso infantil.

Os movimentos de lésbicas e gays também têm desempenhado um papel importante na politização do gênero e na inclusão de políticas para a esfera privada na agenda. A abertura do direito ao casamento para casais do mesmo sexo em vários estados europeus⁸² é o resultado, em um período de tempo relativamente curto (cerca de duas décadas), de mobilizações de ativistas homossexuais. D. Paternotte e K. Kollman (2013) mostram como as convergências de reivindicação sobre o “casamento gay”, todas sustentadas, em diferentes países, por argumentos relativos à igualdade entre indivíduos e à luta contra a discriminação, resultam de práticas de redes transnacionais, empreendidas por uma comunidade epistêmica de juristas. Ao contrário de outras políticas na esfera privada (como a conciliação da vida familiar com a vida profissional), a União Europeia não desempenhou um papel decisivo ao colocar essa questão na agenda nacional.

No entanto, colocar questões da esfera privada na agenda do governo não faz necessariamente parte das políticas igualitárias. As feministas não têm o monopólio dos debates públicos sobre questões dentro dessa esfera ou sobre o seu enquadramento. Por exemplo, a intervenção da União Europeia (UE) na esfera familiar por meio da sua política de conciliação da vida familiar e profissional faz parte do reconhecimento da esfera privada como um lugar onde se criam desigualdades de gênero, mas é também um meio de promover a contribuição das mulheres para a produção econômica, alimentando assim o financiamento da proteção social. A análise dos diferentes documentos orientadores dessa política (textos legislativos, programas de ações comunitárias, acórdãos do Tribunal de Justiça da UE, comunicações da Comissão Europeia etc.) mostra que a política de conciliação da vida profissional e familiar está, em última análise, subordinada a esses objetivos econômicos e que prolonga mesmo algumas desigualdades de gênero, por exemplo, ao defender o emprego em tempo parcial em nome da promoção do emprego das mulheres. Assim, a intervenção na esfera privada pode encontrar uma pluralidade de objetivos e não desafiar fundamentalmente as relações de poder que estão em jogo nessa esfera (JÖNNSON; PERRIER, 2009; PERRIER, 2018). Outros exemplos

⁸² Para uma comparação com o caso dos EUA, ver Fassin, 1998.

destacam a multiplicidade de objetivos perseguidos pelas autoridades públicas por meio de suas políticas em direção à esfera privada, como a regulação do direito ao aborto na URSS, que evoluíram de acordo com os papéis atribuídos às mulheres (às vezes mães responsáveis pelo futuro do país, às vezes portadoras da modernidade do regime) (KHRISTOVA, 2010).

Em conclusão, as pesquisas sobre política do íntimo evidenciam a natureza mutável das fronteiras da política, e mostram que a centralidade da fronteira entre as esferas privada e pública, que é, no entanto, constitutiva de todas as democracias ocidentais contemporâneas, pode ser colocada em questão pelo próprio Estado sob a influência de mobilizações coletivas. Os estudos também destacam o papel dos movimentos de mulheres em questionar essa fronteira.

3. O gênero como categoria de análise e variável explicativa

Se as questões de gênero são, portando, um objeto de pesquisa relativamente novo, original e estimulante para a análise das políticas públicas, o diálogo entre essas últimas e os estudos sobre questões de gênero não pode limitar-se a esses objetivos. O gênero, enquanto relação social, é uma dimensão transversal a toda a ação pública: representa, portanto, não só um novo objeto para o seu estudo, mas também uma categoria heurística para analisar atores e atrizes, normas e instrumentos de ação pública. Em particular, permite-nos refletir sobre os efeitos da diferenciação no trabalho da ação pública.

3.1 O gênero, uma categoria de análise que revela a não neutralidade das normas e instrumentos⁸³ de ação pública

Se, como mostramos, as pesquisas situadas na encruzilhada dos estudos de gênero e da análise da ação pública se desenvolveram principalmente em um contexto de ascensão de políticas para a promoção da igualdade de gênero e a sexualidade, esse campo havia sido parcialmente desbravado por sociólogos interessados em políticas sociais. Na década de 1990, vários estudos revelaram que as políticas públicas não constituem um filtro neutro das relações de gênero. Esses foram feitos pela primeira vez por pesquisadores nórdicos e anglo-saxões. J. Lewis (1992), criticando a ausência da dimensão do gênero na escrita clássica sobre os Estados de bem-estar social, destacou a existência do *male breadwinner* (homem ganha-pão) nas políticas sociais da Europa a partir do final do século 19. Esse modelo estabiliza a separação entre duas esferas: uma pública, característica do trabalho produtivo masculino, e outra doméstica, característica do trabalho reprodutivo feminino. As

⁸³ Ver Capítulo 2 deste livro.

mulheres, algumas das quais foram excluídas do mercado de trabalho, foram as primeiras a obter direitos como esposas. A noção de direitos derivados⁸⁴, que corrobora a centralidade do “chefe de família”, único beneficiário dos seus próprios direitos sociais, ilustra essa dependência e reforça a divisão do trabalho por gênero.

Várias pesquisas destacaram a prevalência desigual do modelo do “homem ganha-pão” nos Estados europeus, associada às diferentes orientações de suas políticas sociais e aos impactos variáveis sobre as relações entre os gêneros que dele decorrem. J. Lewis distingue, assim, entre modelos “fortes” (Irlanda, Grã-Bretanha) e modelos frágeis, como a Suécia, onde, ao contrário do caso irlandês, o sistema fiscal individualizado não é desfavorável à atividade das esposas. Além disso, nos países escandinavos, a abundante oferta de estruturas públicas de acolhimento de crianças beneficiou duplamente as mulheres. Essa externalidade dos cuidados fora da família na primeira infância permitiu que as mães tivessem uma maior presença no mercado de trabalho do que em outros Estados e, assim, ganhassem uma forma de independência econômica. Por outro lado, ela ofereceu oportunidades de emprego a muitas mulheres, que são em grande parte maioria no setor dos serviços pessoais. Além disso, nesses Estados, a existência de direitos sociais individualizados, baseados na cidadania, permite que as mulheres se beneficiem dos seus próprios direitos, mesmo quando não estão empregadas. Assim, as políticas sociais dos Estados de bem-estar social nórdicos atestam a existência de *women-friendly welfare states* (HERNES, 1987). Uma das razões para essas políticas serem mais igualitárias do que em outros países europeus são as escolhas feitas pelos governos escandinavos em tempos de escassez de mão de obra: favoreceram a utilização de mão de obra feminina em vez de trabalhadores imigrantes para apoiar o desenvolvimento econômico do pós-guerra. Outras opções de política social têm sido desfavoráveis à igualdade dos sexos: após a Segunda Guerra Mundial, a República Federal da Alemanha, marcada pela experiência nazi e pelo seu controle sobre a esfera familiar, e determinada a se opor ao modelo da Alemanha Oriental, que valoriza as creches coletivas, é hostil à intervenção estatal nos assuntos familiares e constrói um modelo social baseado em uma separação rigorosa dos papéis masculino (provedores de rendimento) e feminino (cuidadores familiares) dentro do casal heterossexual (SALLES; ROSSIER; BRACHET, 2010).

Essa perspectiva de pesquisa, atenta aos efeitos de gênero das normas de políticas públicas, foi complementada pelo trabalho de sociólogos e políticos franceses, que destacam a presença de tais efeitos, mesmo quando tais normas parecem indiferentes ao gênero dos destinatários. Esses estudos estão em grande medida em sintonia com as abordagens propostas pelos pesquisadores nórdicos e anglo-saxônicos, mas também questionam, por vezes, as ambivalências e os efeitos perversos de uma ação pública formalmente neutra em termos de gênero. Assim, J. Fagnagni

⁸⁴ Os direitos derivados são direitos sociais concedidos aos membros da família (cônjuge, filhos dependentes) do empregado “chefe de família”, que historicamente era o pai.

(2001), estudando a política de cuidados na primeira infância em França, mostra como essa alimenta as desigualdades de gênero no mercado de trabalho. Para isso, analisa o conteúdo preciso dessa política: os seus instrumentos (financiamento das vagas nas creches, vantagens sociais e fiscais para as famílias que contratam babás etc.) e as características dos seus diferentes destinatários (crianças pequenas, família, profissionais da indústria). Essa política, que se dirige de forma indiferente aos “pais”⁸⁵, alimenta efetivamente as desigualdades entre mães – sobre as quais continua a recair ainda mais a “escolha” entre trabalho e guarda de crianças. Com efeito, a política de apoio à procura (de estruturas de acolhimento de crianças), por meio de instrumentos sócio-fiscais, só é benéfica para as classes média e alta. Em um contexto de escassez de creches, acessíveis financeiramente a todas as famílias, as mães trabalhadoras são mais penalizadas do que aquelas que podem utilizar uma babá. Além disso, o baixo nível de profissionalismo nesse setor, que é quase exclusivamente composto por mulheres, contribui para mantê-las em uma situação de emprego subordinado. J. Fagnani destaca, assim, o aparente paradoxo da ação pública, que, quando formulada de forma neutra, tende a criar efeitos diferenciais entre homens e mulheres e entre diferentes categorias de mulheres. Outros exemplos, abrangendo outras áreas geográficas, corroboram esses resultados. Na Europa Oriental, as novas orientações de política econômica, adotadas, em particular, sob a pressão de organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), resultaram em restrições orçamentais significativas que conduziram a uma “feminização da pobreza”, particularmente entre as mães solteiras (HEINEN, 1999, p. 127). Os cortes nas políticas sociais intervencionistas conduziram ao fechamento de creches e, conseqüentemente, ao declínio da presença das mulheres com trabalhos e a um retorno para a esfera doméstica.

Assim, porque a ação pública se desenvolve em um contexto geralmente de gênero, essa não constitui um filtro neutro das relações de gênero, e participa de sua (re)produção por pelo menos duas razões: por um lado, porque as normas às vezes acarretam representações de gênero implícitas, e renovam ou criam uma diferenciação dos papéis sociais do sexo; por outro lado, porque ao serem formuladas de forma neutra, tendem a tornar invisíveis as relações de gênero; ao ignorar essas relações sociais, reproduzem ou até acentuam as desigualdades.

3.2 Viés de gênero na implementação da ação pública

Mais recentemente, outros estudos analisaram a ação pública a partir de uma perspectiva de gênero, desviando o foco da pesquisa de suas orientações normativas. Há muito negligenciada na análise da ação pública, a implementação está no centro de vários trabalhos sob uma perspectiva de gênero.

⁸⁵ O termo original é *parents*, que deve ser entendido como pais e mães (N.D.T).

Porque constitui uma relação social – e, portanto, uma dimensão transversal do mundo social –, a consideração da sequência da implementação é essencial para compreender as dimensões de gênero das políticas públicas. As representações e práticas dos burocratas de nível de rua (*street-level-bureaucrats*), e, mais amplamente, dos profissionais (ver Capítulo 17 sobre o tema no livro) que participam da implementação de políticas públicas, também tendem a criar efeitos de gênero. G. Perrier (2015) analisa, assim, o lugar do objetivo da igualdade de gênero nas políticas de emprego na França e na Alemanha, por meio de uma análise comparativa dos documentos que orientam essas políticas, cerca de 100 entrevistas semidiretas, com profissionais dos setores do emprego e da igualdade de gênero, e a observação de algumas das suas reuniões de trabalho. Adotando uma abordagem weberiana da sociologia compreensiva, atenta ao significado que os atores dão a suas ações, ela mostra como, apesar de um contexto institucional marcado por uma maior legitimidade do tema das desigualdades de gênero no emprego, essa questão permanece pouco presente nos projetos de integração profissional e nas práticas de acompanhamento dos desempregados por meio de mediadores de emprego. De fato, em um contexto em que esses profissionais não receberam formação em questões de gênero, muitas vezes ignoram as especificidades das situações das trabalhadoras precárias e, por vezes, colocam estereótipos de sexo nas possíveis trajetórias de integração dos grupos que acompanham. Essa falta de conhecimentos especializados em matéria de gênero é também evidente na pesquisa de Lieber (2003) sobre políticas de segurança em oito cidades francesas, que não desagregam dados sobre violência por sexo e nas quais as associações de direitos das mulheres não estão associadas. Essas políticas oneram assim a questão da violência contra as mulheres.

Desde o início da década de 2010, os estudos de gênero e de ação pública centrados na implementação se desenvolveram, no âmbito da virada etnográfica dessa disciplina na França (Belorgey, 2012). Assim, G. Mainsant (2013) observou serviços policiais especializados na repressão ao lenocínio durante oito meses, acompanhou a polícia “no campo” e compartilhou com eles momentos de sociabilidade informal. Se, na prostituição, o direito é neutro do ponto de vista do sexo, a sua implementação parece ser, ao contrário, associada ao gênero. De fato, situações que violam a ordem de gênero tradicional (por exemplo, aquelas em que as prostitutas são do sexo masculino ou transgênero) são evitadas pelo trabalho policial. Esse viés na seleção das pesquisas é explicado pelo peso das normas de gênero entre esses profissionais: na realização de pesquisas com prostitutas, os policiais, para criar proximidade com os entrevistados(as), favorecem as interações brincando com a heterossexualidade, mais em conformidade com a ordem de gênero estabelecida. A. Vuattoux (2014) adota uma perspectiva semelhante em sua pesquisa sobre justiça criminal para menores. A partir de uma análise da literatura profissional, observações de audiências de crianças e entrevistas semidiretas com profissionais do setor, é mostrado como suas representações baseadas no gênero ajudam a explicar por que as meninas são menos frequentemente e menos

severamente condenadas do que os meninos: para interpretar as trajetórias dos menores delinquentes, esses profissionais mobilizam elementos mais orientados para a esfera pública, as amizades, as dificuldades sociais e a escolaridade para os rapazes, e mais para intimidade e dificuldades psicológicas para as meninas. Assim, as meninas aparecem mais como pessoas em dificuldade, que devem ser protegidas, e os meninos como marginais, que devem ser “reorientados”.

Os efeitos de gênero que podem ser observados na implementação da ação pública não se devem apenas às representações dos(as) profissionais do campo. Podem também estar ligados às especificidades do seu trabalho. Isso é o que mostra O. Perona (2017), que analisa uma componente da política de combate à violência contra as mulheres, a partir de uma pesquisa de dez meses no âmbito de um serviço de polícia judiciária dedicado às infrações penais e na criação de uma base de dados sobre os procedimentos de estupro. Apesar de um quadro legislativo que pune o estupro conjugal, o trabalho policial tende a desvalorizar essas infrações. De fato, as investigações conduzidas em casos de violação conjugal afastam-se dos elementos geralmente valorizados pelo trabalho da polícia (investigações em longo prazo, processos de queixa, busca de provas materiais), e conduzem, frequentemente, a uma descontinuidade. Eles são considerados pouco atraentes pelos policiais, que também lutam para atestar a falta de consentimento da vítima.

Para concluir, os trabalhos que mobilizam o gênero como categoria de análise de políticas públicas enriquecem a análise de políticas públicas. Por um lado, as abordagens cognitivas da ação pública na França têm se concentrado historicamente na “sequência de tomada de decisão” e nos atores e atrizes da decisão, e têm privilegiado a análise dos discursos e valores das elites das políticas públicas. Os trabalhos referidos destacam o interesse que existe em mobilizar as abordagens cognitivas na análise da sua implementação. Eles destacam como as representações normativas e cognitivas dos burocratas de rua influenciam o destino das políticas públicas, ilustrando assim o fato de que constituem uma fase de “ruptura” (PADIOLEAU, 1982, p. 139) da ação pública. Por outro lado, esses estudos também revelam as contribuições de uma análise sociológica da ação pública, atenta ao trabalho concreto de seus atores e atrizes, aos constrangimentos, normas e identidades profissionais, que, no final, também desempenham um papel importante no futuro da ação pública.

Conclusão

As abordagens sensíveis ao gênero e a análise das políticas públicas constituem, por conseguinte, um campo de estudo amplo e plural. Essa pluralidade emana tanto da diversidade dos seus objetos e campos de estudo, da diversidade dos quadros teóricos e das abordagens analíticas utilizadas nessas investigações, como da diversidade das estratégias de investigação necessárias (comparadas,

sócio-históricas, etnográficas etc.). Esses estudos não constituem, portanto, um campo unificado, mas têm em comum o fato de que contribuem tanto para a reflexão sobre a construção e desconstrução de uma ordem social de gênero quanto para a reflexão sobre o tecido e o funcionamento da ação pública.

Embora as normas de política pública em muitos setores sejam neutras em termos de gênero, essas contribuem para a (re)produção do gênero. Porque as representações e práticas dos(as) profissionais da ação pública são muitas vezes associadas ao gênero, porque os(as) destinatários(as) das políticas públicas também fazem parte de uma sociedade baseada em uma ordem de gênero, tais políticas não constituem um filtro neutro da realidade social. Como outros fatores sociais, culturais e econômicos, as políticas públicas produzem diferenciação e desigualdade, ainda que as leis de muitos Estados já não produzam mecanismos explicitamente diferenciados e desiguais. Hoje, as reflexões sobre a diferenciação produzida pela ação pública precisam ser ampliadas por estudos a partir de uma perspectiva de análise interseccional, cruzando os diferentes tipos de relações sociais (de gênero, mas também de raça, classe, idade e deficiência), a fim de estudar as desigualdades e os fenômenos de dominação de forma mais detalhada. Esses estudos ainda estão subdesenvolvidos na França.

Quanto às políticas de gênero, pelo menos três contribuições merecem ser destacadas. Por um lado, fornecem novos objetos para a análise de políticas públicas, que são interessantes em vários aspectos: porque questionam a (des)construção dos limites da ação pública, bem como seus processos de setorização. Por outro lado, são objetos interessantes para pensar a dinâmica da institucionalização dos problemas públicos.

Referências para aprofundar mais

BALLMER-CAO, T.-H.; MOTTIER, V.; SGIER, L. (ed.). *Genre et politique: débats et perspectives*. Paris: Gallimard, 2000.

BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S. Mobilisations féministes et mise à l'agenda de nouveaux problèmes publics. *Revue française de science politique*, v. 59, n. 2, p. 173-181, 2009.

ENGELI, I.; BALLMER-CAO, T. H.; MULLER, P. *Les politiques du genre*. Paris: L'Harmattan, 2008.

MAZUR, A.; REVILLARD, A. Gender policy in France: making the comparative connection. In: ELGIE, R.; GROSSMAN, E.; MAZUR, A. (dir.). *The Oxford Handbook of French Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 556-582.

SÉNAC-SLAWINSKI, R.; MULLER, P. (dir.). *Genre et action publique: la frontière public-privé en questions*. Paris: L'Harmattan. Logiques politiques, 2009.

Referências

- ACHIN, C.; DULONG, D.; FASSIN, E.; BARGEL, L. *Sexes, genre et politique*. Paris: Economica, 2007.
- AUSLANDER, L.; ZANCARINI-FOURNEL, M. (dir.). *Différence des sexes et protection sociale XIXe-XXe siècles*. Paris: Presses Universitaires de Paris 8, 1995.
- BELORGEY, N. De l'hôpital à l'Etat: le regard ethnographique au chevet de l'action publique. *Gouvernement et action publique*, v. 2, n. 2, p. 9-40, 2012.
- BERENI, L. French feminists renegotiate republican universalism: the gender parity campaign. *French Politics*, v. 5, n. 3, p. 191-209, 2007.
- BERENI, L.; CHAUVIN, S.; JAUNAIT, A.; REVILLARD, A. *Introduction aux études sur le genre*. 2nd ed. Bruxelles, de Boeck, 2012.
- BERREBI-HOFFMANN, I. *Politiques de l'intime: des utopies sociales d'hier aux mondes du travail d'aujourd'hui*. Paris: La Découverte, 2009.
- BOUSSAGUET, L. Les «faiseuses» d'agenda: les militantes féministes et l'émergence des abus sexuels sur mineurs en Europe. *Revue française de science politique*, v. 59, n. 2, p. 221-246, 2009.
- DAUPHIN, S. *L'Etat et les droits des femmes. Des institutions au service de l'égalité?* Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2010.
- DAUPHIN, S. L'élaboration des politiques d'égalité ou les incertitudes du féminisme d'Etat: une comparaison France/Canada. *Les cahiers du genre*, hors série n. 1, v. 3, p. 95-116, 2006.
- DELAGE, P. *Violences conjugales. Du combat féministe à la cause publique*. Paris: Les Presses de Sciences Po, 2017.
- ENGELI, I. La problématisation de la procréation médicalement assistée en France et en Suisse. Les aléas de la mobilisation féministe. *Revue française de science politique*, n. 2, vol. 59, p. 203-219, 2009.
- ENGELI, I.; PERRIER, G. Pourquoi les politiques publiques ont toutes quelque chose en elles de très genré. In: *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques*, 2015. p. 349-376.
- FAGNANI, J. La politique d'accueil de la petite enfance en France: ombres et lumières. *Travail, genre et sociétés*, v. 6, n. 2, p. 105-119, 2001.
- FASSIN, É. Homosexualité et mariage aux Etats-Unis. *Actes de la recherche en sciences sociales*, v. 125, p. 63-73, 1998.
- FOUCAULT, M. La "gouvernementalité" [1978]. *Dits et Écrits*. Paris: Gallimard, 1994. t. 3, p. 635-657.
- HEINEN, J. Genre et politiques étatiques en Europe centrale et orientale. *Recherches féministes*, v. 12, n. 1, p. 123-135, 1999.

HERMAN, E. *Lutter contre les violences conjugales. Féminisme, travail social, politiques publiques*. Presses Universitaires de Rennes, 2016.

HERNES, H. *Welfare State and women power*. Oslo: Norwegian University Press, 1987.

JACQUOT, S. *Transformations in EU gender equality. From emergence to dismantling*. Palgrave Macmillan, 2015.

JACQUOT, S.; HALPERN, C. Aux frontières de l'action publique: l'instrumentation comme logique de (dé)sectorisation. In: *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques*, 2015. p. 57-84.

JENSON, J.; LÉPINARD, É. Penser le genre en science politique. Vers une typologie des usages du concept. *Revue française de science politique*, n. 2, vol. 59, p. 183-201, 2009.

JÖNSSON, A.; MOREL, N. Egalité des sexes et conciliation vie familiale-vie professionnelle en Europe. Une comparaison des politiques menées en France, en Suède et au Royaume-Uni. *Politique européenne*, n. 20, p. 121-139, 2006.

JÖNSSON, A.; PERRIER, G. Les politiques de conciliation de l'Union européenne: dépassement ou déplacement de la dichotomie genrée public-privé?. In: MULLER, P.; SÉNAC-SLAWINSKI, R. *Genre et action publique: la frontière public-privé en questions*. Paris: L'Harmattan, p. 57-99, 2009.

JÖNSSON, A.; MOREL, N. Egalité des sexes et conciliation vie familiale-vie professionnelle en Europe. Une comparaison des politiques menées en France, en Suède et au Royaume-Uni. *Politique européenne*, n. 20, p. 121-139, 2006.

KHRISTOVA, T. L'avortement en Russie: régime de genre et "culture d'avortement". In: LUCAS, B.; BALLMER-CAO, T. H. *Les nouvelles frontières du genre: la division public/privé en question*. Paris: L'Harmattan, 2010. p. 199-213.

KLEJMAN, L.; ROCHEFORT, F. *L'égalité en marche, le féminisme sous la Troisième République*. Paris: Éditions Des Femmes/Presses de la FNSP, 1989.

KREISKY, E. Das ewig Männerbündische? Zur Standardform von Staat und Politik. In: LEGGEWIE, C. (ed.). *Wozu Politikwissenschaft? Über das Neue in der Politik*. Darmstat, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1994. p. 191-208.

LEDoux, C.; JACQUOT, S.; PALIER, B. The Europeanisation of reconciliation policies in France: boasting... but learning. *European Journal of Social Security*, v. 13, n. 1, p. 68-87, 2011.

LÉPINARD, É. Identity without politics: framing the parity laws and their implementation in French local politics. *Social politics: international studies in gender, state & society*. v. 13, n. 1, p. 30-58, 1 march 2006.

LEWIS, J. Gender and the development of welfare regimes. *Journal of European social policy*, v. 2, n. 3, p. 159-173, 1992.

LIEBER, M. La double invisibilité des violences faites aux femmes dans les contrats locaux de sécurité français. *Cahiers du Genre*, v. 2, n. 35, p. 71-94, 2003.

MC BRIDE STETSON, D.; MAZUR, A. *Comparative state feminism*. Thousand Oaks, California: Sage, 1995.

MAC KINNON, C. Feminism, marxism, method and the state: towards a feminist jurisprudence. *Signs*, v. 8, n. 2, p. 635-658, 1983.

MAINSANT, G. How police control defines prostitution. *Ethnologie française*, v. 43, n. 3, p. 485-493, 2013.

MATHIEU, L. Prostitutes and feminists in France in 1975 and 2002: the impossible renewal of an alliance. *Travail, genre et sociétés*, v. 10, n. 2, 2003, p. 31-48, 2003.

MOSSUZ-LAVAU, J.; SINEAU, M. *Enquête sur les femmes et la politique en France*. Paris: PUF, 1983.

MULLER, P. Secteur. In: *Dictionnaire des politiques publiques: 4e édition précédée d'un nouvel avant-propos*. Paris: Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2014. p. 591-599.

PADIOLEAU, J.-G. *L'Etat au concret*. Paris: Presses Universitaires de France, 1982.

PATERNOTTE, D.; KOLLMAN, K. Regulating Intimate Relationships in the European Polity: Same-sex Unions and Policy Convergence. *Social politics*, vol. 20, n. 4, p. 510-533, 2013.

PÉRIVIER, H.; SÉNAC, R. The new spirit of neoliberalism: equality and economic prosperity. *International Social Science Journal*, 2017.

PÉRONA, O. La difficile mise en œuvre d'une politique du genre par l'institution policière: le cas des viols conjugaux. *Champ pénal/ Penal field* [En ligne], vol. XIV | 2017, mis en ligne le 18 juillet 2017. Consulté le 01 juin 2018.

PERREAU, B. *The politics of adoption. Gender and the making of French citizenship*. Cambridge, MA: The MIT Press, 2014.

PERRIER, G. L'égalité des sexes et les collectivités locales. Présentation du contexte. In: LE BRIS, Catherine. *Actes du colloque LE DROIT À LA NON-DISCRIMINATION ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES et des tables rondes "L'égalité femmes-hommes dans la vie locale" et "Le droit au logement et les collectivités territoriales"*. Paris: Éditions Mare et Martin, 2021.

PERRIER, G. European Union policy on gender equality: the scope and limits of equality in the single market. In: RIO, C.; CARMO, R.; MEDGYESI, M. (ed.). *Reducing inequalities: a challenge for the European Union?* Palgrave Macmillan, 2018. p. 149-159.

PERRIER, G. L'objectif d'égalité des sexes dans la mise en œuvre des politiques d'emploi à Berlin. De la diffusion professionnelle aux difficiles réappropriations profanes de l'égalité. *Politix*, n. 9, p. 111-133, 2015.

PERRIER, G. L'objectif d'égalité des sexes dans la mise en œuvre des politiques d'emploi en Seine-Saint-Denis et à Berlin: entre prescriptions communautaires, dynamiques nationales et initiatives locales. *Revue internationale de politique comparée*, v. 21, n. 3, p. 111-136, 2014.

- PATERNOTTE, D.; KOLLMAN, K. Regulating intimate relationships in the European polity: same-sex unions and policy convergence. *Social politics*, v. 20, n. 4, p. 510-533, 2011.
- RENNES, J.; LAGRAVE, R.-M. Les études de genre en France, année zéro?. Sciences Po, le MLF et la mémoire des luttes féministes. *Mouvements.info*, 2010. Disponível em: <http://mouvements.info/les-etudes-de-genre-en-france-annee-zero/>. Acesso em: 11 jun. 2018.
- REVILLARD, A. *La cause des femmes dans l'Etat. Une comparaison France-Québec*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble/Collection Libres Cours Politique, 2016.
- REVILLARD, A. Le féminisme dans l'Etat. Lecture critique de trois ouvrages. *Revue française de science politique*, v. 61, n. 5, p. 956-959, 2011.
- REVILLARD, A. L'expertise critique, force d'une institution faible? Le Comité du travail féminin et la genèse d'une politique d'égalité professionnelle en France (1965-1983). *Revue française de science politique*, v. 59, n. 2, p. 279-300, 2009.
- SALLES, A.; ROSSIER, C.; BRACHET, A. Understanding the long term effects of family policies on fertility: the diffusion of different family models in France and Germany. *Demographic Research*, Article 34, 22, p. 1057-1096, 2010.
- SINEAU, M. *Des femmes en politique*. Paris: Économica, 1988.
- VUATToux, A. Adolescents, adolescentes face à la justice pénale. *Genèses*, n. 97, décembre, p. 47-66, 2014.
- WALBY, S. *Theorizing patriarchy*. Oxford: Blackwell, 1990.

PARTE 2

**Interações entre
níveis da ação pública**

POLÍTICAS PÚBLICAS E TERRITÓRIOS: ANTIGAS RELAÇÕES CENTRO-PERIFERIA E NOVAS PESQUISAS SOBRE AS ESCALAS DA GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL E NA FRANÇA

Eduardo Caldas e Gilles Massardier

A relação entre as políticas públicas e os territórios pode parecer evidente: elas são aplicadas aos territórios. No entanto, essa evidência não é óbvia e é objeto de numerosos trabalhos em Geografia (desigualdades territoriais no acesso às políticas públicas, por exemplo), Economia, particularmente economia institucional (o famoso tríptico das instituições públicas, privadas, etc.) e, também em Ciência Política, que é o tema deste artigo.

Antes de qualquer consideração, uma observação deve ser feita: a relação entre política e território é tão antiga quanto consubstancial à definição do Estado e à definição da política que dele resulta, segundo Weber: a dominação de uma empresa política e o seu monopólio da violência exercidos a partir de um centro político sobre a sua periferia. Esses centros políticos historicamente desenvolveram numerosas estratégias para controlar suas periferias. Enquanto diminuía o uso da espada, os impérios ou o Estado moderno inventaram formas de controle direto pela burocracia dos territórios (BEIK, 2005; LEROY-LADURIE, 2015). A cobrança de impostos é, muitas vezes, uma razão para isso, mas também para a manutenção da ordem pública. Trata-se de uma das mais antigas políticas públicas e está visceralmente ligada à vontade voraz de controlar os territórios para perpetuar a dominação e o monopólio da violência. A sociologia política e histórica do Estado (BADIE e BIRNBAUM, 1979; DELOYE, 2007) já mostrou como sua construção está intimamente ligada à relação entre o centro político e suas periferias. Mencionar a relação entre políticas públicas e territórios se inscreve, portanto, dentro dos “*gros rochers*” estudados pela Ciência Política e pela sociologia histórica do Estado e, portanto, se coloca em uma “discussão do modelo centro-periferia” (PAYRE; POLLET, 2011, p. 40).

Este artigo analisa a evolução da aplicação das políticas públicas nos territórios na França e no Brasil e a volumosa literatura em Ciência Política dos últimos 40 anos sobre esse tema, com foco em uma discussão conjunta entre os dois países: embora moldados por histórias políticas muito diferentes, nos últimos anos, sob o impulso de vários fatores (descentralização, territorialização, europeização, circulação internacional de ideias e paradigmas[69]), os atores de políticas públicas têm buscado a escala ou o perímetro mais adequado para a implementação mais adequada e adaptada aos problemas e projetos dos territórios (em contraste com os territórios vistos como receptáculo das políticas nacionais). Os territórios tentam se apropriar da definição e da agenda e dos problemas públicos, bem como das habilidades das políticas a serem implementadas. No caso brasileiro em especial, o tema da descentralização e da distribuição do poder sobre o território dominou a agenda de pesquisa da Ciência Política ao longo dos anos 1980 e parte dos anos 1990 (ARRETICHE, 1999; FALLET, 2006). O debate sobre “desenvolvimento territorial”, no entanto, é mais recente, mais interdisciplinar e fortemente influenciado pela literatura e pelas políticas de desenvolvimento territorial advindas da Europa como o EZ/EC (Empowerment Zones and Enterprise Communities) e fundamentalmente o LEADER (BEDUSCHI FILHO; ABRAMOVAY, 2004; FAVARETO, 2007).

Os atores das políticas públicas procuram constantemente o perímetro territorial e a escala de gestão mais eficientes em relação aos problemas, metas, questões a gerir e instrumentos de políticas públicas disponíveis (FAURE; LERESCHE; MULLER; NAHRATH, 2007). Isso está transformando profundamente tanto a abordagem das políticas públicas quanto as práticas das elites políticas dos territórios – e mesmo os “reencantadores” (FAURE, 2011) – que buscam lidar com os problemas locais e suas políticas de forma independente (PINSON, 2009; DOUILLET, 2003; LEVÈVRE RÉMY; DOUILLET ANNE-CÉLINE, 2017) ou interdependente a partir da criação de instâncias territoriais intermediárias entre os estados federados e os municípios (CALDAS, 2008; LACZYNSKI, 2012; SABOURIN, 2017). Mas, por território, não é mais necessário entender territórios administrativos clássicos, tradicionais, receptáculos de políticas definidas por um centro (um departamento na França, um estado federado no Brasil, por exemplo). Isso se justifica por duas razões. Em primeiro lugar, porque os novos territórios deixaram de ser universais no sentido de que, por um lado, são cada vez mais territórios de apenas uma ou poucas políticas/programas, e também no sentido de que experimentam as suas próprias soluções ou usos das políticas públicas. Os territórios de projeto também podem transcender os territórios administrativos (“à cheval” entre duas regiões, dois estados federados ou infraperímetros). No caso brasileiro, tendo o município como referência de instância política e administrativa reconhecida constitucionalmente como ente da Federação, há um conjunto de outros territórios no interior dos municípios como as subprefeituras e regiões administrativas (KEYNERT, 1993; GRIN, 2011) e intermunicipais

como os comitês de bacia (ABERS; KECK, 2004; ABERS e JORGE, 2005), as regiões metropolitanas (LACZYNSKI, 2009; SPINK; TEIXEIRA; CLEMENTE, 2009), e os consórcios intermunicipais (CALDAS, 2008; LACZYNSKI, 2012; SABOURIN, 2017). Mas uma literatura importante descreve com minúcias os *policy process* que inventam os seus próprios territórios e descreve em detalhes minuciosos a elaboração complexa e frágil das políticas públicas microlocais. Por exemplo, a institucionalização e a coordenação entre as demandas microlocais (a distribuição automática de seringas descartáveis nas ruas para uso dos dependentes químicos) e as autoridades públicas dos bairros, das cidades e do setor hospitalar, mostrando que o “ativismo institucional”, ou seja, a capacidade de negociação de ativistas locais por uma causa (aqui a luta contra a epidemia de Aids na década de 1990-2000) foi uma forma altamente eficiente de participação para impor uma causa e instrumentos de política pública (distribuidores de rua) muito territorializados (uma calçada, um quarteirão, um bairro) às autoridades públicas locais (LE NAOUR, 2010). Essa ação pública, confeccionada e negociada por “parceiros rivais” locais (GAUDIN, 1995), inventa, ao longo do caminho, os instrumentos e seus territórios de implementação.

Na França, deve-se notar que, nessa questão sobre os territórios de políticas públicas, a coleção *Logiques Politiques* (dirigida por Pierre Muller e depois por Yves Surel, autores dessa coleção), das Editions L'Harmattan, tem desempenhado papel fundamental na disseminação do conhecimento, mais frequentemente na forma de trabalhos coletivos que compilam estudos de casos que revelam a história de uma França em movimento. Os autores de *La France en Mutation* (CULPEPPER; HALL; PALLIER, 2006) observaram que, embora esse país estivesse passando por mudanças significativas, elas eram na maioria das vezes muito “silenciosas”. Tal é o caso da transição de “local” para “territorial” (LE GALÈS, 2006; MASSARDIER, 2008) que a Ciência Política francesa tem acompanhado com muitos detalhes e descrições entre os anos 1980 e hoje. Na literatura francesa, se fossemos resumir e caricaturar, poderíamos dizer que passamos do termo “local” (no sentido da declinação local das políticas do centro) para as escalas territoriais de gestão (no sentido da procura de territórios eficientes para a implementação de políticas territoriais mais ou menos autônomas). Dois livros resumem perfeitamente a revolução silenciosa: por um lado, *A la recherche du local* (MABILEAU, 1993) e, por outro, o *Dictionnaire des politiques territoriales*, e seus 90 verbetes, que reúne a maioria dos autores que, a partir da Ciência Política, conta, por meio de muitos estudos de caso, essa epopeia dos territórios franceses na “nova ação pública” (PASQUIER; GUIGNER; COLE, 2011). Essa observação preliminar não é um detalhe porque as análises qualitativas e os estudos de caso das recomposições da ação pública realizadas nos territórios têm sido, e sem dúvida ainda são, dominantes na Ciência Política francesa.

No Brasil, o processo de implementação das políticas públicas segue a lógica federativa, respeitando os três níveis de governo: União, estados e municípios. Nessa medida, o ordenamento relativo aos poderes político, financeiro,

econômico e administrativo fica circunscrito aos três níveis de governo, sem muita margem para instâncias intermediárias e específicas às políticas públicas setoriais (SOUZA, 2001; FALLETI, 2006). Ainda assim, desde meados dos anos 1970, foi possível observar algumas experiências de ação pública que valorizavam a construção de novos territórios de políticas públicas. Nesse aspecto das inovações territoriais, é possível destacar três períodos: aquele que se inicia em meados dos anos 1970, no contexto de uma “abertura política lenta e gradual” com espírito de demonstrar, a partir dos municípios, que era possível formular e implementar políticas públicas considerando os recursos territoriais e locais e a participação ampla da população. Esse período passa pelas primeiras eleições diretas para a escolha de governadores e prefeitos ocorridas em 1982 e continua até 1988, quando foi promulgada a Constituição (ALVES, 1980; SOUZA, 1982). Um segundo período, que se inicia em 1989, já sob a regência de uma nova Constituição, produto de um processo constituinte que perdura por dois anos (1986 e 1988) e ano da primeira eleição direta para Presidente da República desde 1960. Esse período se estende até 1996, quando sistemas nacionais de setores importantes de políticas públicas, como o Sistema Nacional de Saúde e o Sistema Nacional de Educação, são profundamente alterados (LESBAUPIN, 1996) procurando articular os três níveis de governo. O terceiro período, iniciado em 1997, caracteriza-se pela consolidação de experiências que reconhecem territórios intermediários entre municípios e estados como regiões metropolitanas, consórcios intermunicipais, bacias hidrográficas, comunidades de gestão, iniciam-se outras experiências, tais como o território da cidadania.

Este artigo examinará dois tipos de relações entre políticas públicas e território. Em primeiro lugar, haverá um relato das políticas territoriais, de planejamento e institucionais que tornam os territórios receptivos às decisões do centro político, certamente com diferenças notáveis entre a França e o Brasil. Em segundo lugar, será relatado o movimento recente, à escala da história do Estado, de territorialização e empoderamento das políticas públicas territoriais, que afetou ambos os países com muitos pontos em comum.

1. O local para as políticas: territórios de desenvolvimento dependentes da vontade e dos recursos do Estado

A primeira das relações entre as políticas públicas e o território é o *design* institucional do território pelo e para o Estado. Assim, o próprio território é objeto de políticas públicas, utilizado a partir de sua divisão em unidades para a implementação dos seus instrumentos de gestão (circuitos financeiros ou de decisão ou relações entre níveis de ação). Mas o território também é objeto de políticas públicas quando se trata de redistribuir recursos para equilibrá-lo ou, às vezes, vinculado à razão estatal das estratégias, como é o caso das políticas de planejamento

territorial. Deve ser feita uma distinção entre políticas de planejamento territorial equilibrado e políticas de *design* institucional da gestão territorial (descentralização, zoneamento⁸⁶ etc.). Uma descentralização – que remonta aos anos 1980 em ambos os países – que, por razões muito diversas, constituiu um ponto de virada na relação centro-periferia, na medida em que se abriu o mercado às competências que as entidades locais puderam adquirir muito para além do que o processo de descentralização previa, sobretudo na França. No caso do Brasil, esse foi principalmente o fim do período autoritário.

1.1 Na França: do “local” acompanhado dos “notáveis” à abertura descentralizadora que impulsiona o desenvolvimento territorial

O ordenamento do território (MASSARDIER, 1996, 2011; MAZET, 2001) faz desse último um componente da estratégia de desenvolvimento dos Estados. Ou mesmo uma estratégia militar dos Estados. Efetivamente, as primeiras medidas francesas de planejamento do território estavam ligadas, na década de 1930, a uma vontade de distribuir estrategicamente a indústria militar. Chegou, então, o momento de uma política mais ampla de vinculação de três vontades políticas: a do desenvolvimento econômico, a da harmonização do desenvolvimento econômico sobre o conjunto do território e, finalmente, a do planejamento nacional. Iniciada durante a Segunda Guerra Mundial e ampliada no final da Guerra, essa política foi baseada em territórios – regiões econômicas – divididos pelo Estado em 1954. As leis de 1963 e 1964 completaram o sistema de “modernização” gaullista da França, que poderia ser resumido no seguinte oxímoro: desenvolver territórios regionais por intermédio da intervenção massiva do centro político. Era uma questão de responder ativamente ao famoso “Paris e o deserto

⁸⁶ O zoneamento territorial como lugar de implementação de políticas não será abordado neste artigo.

No contexto ou paralelamente ao planejamento territorial, o zoneamento do território assume outras formas de ação do Estado central, tanto na França quanto no Brasil: segundo as políticas setoriais, são as divisões de territórios adaptadas às medidas setoriais e receptáculos, novamente, das políticas nacionais. Foi o que aconteceu na França com as políticas de conservação (conservação das florestas, zonas rurais, reconversão industrial, políticas urbanas etc.). Se voltarmos a nos encontrar aqui em uma gestão descentralizada das políticas, entram em jogo dois novos ingredientes: a especialização dos instrumentos de intervenção do centro em um território alvo e a aproximação entre o problema levantado e o território em questão. Em outras palavras, o Estado está a se afastar da sua lógica de intervenção geral nos territórios generalistas para implementar políticas direcionadas em territórios-alvo. Além disso, os representantes do governo central são especificamente designados para a tarefa em questão no território considerado (comissário para a reconversão industrial, prefeito da cidade etc.).

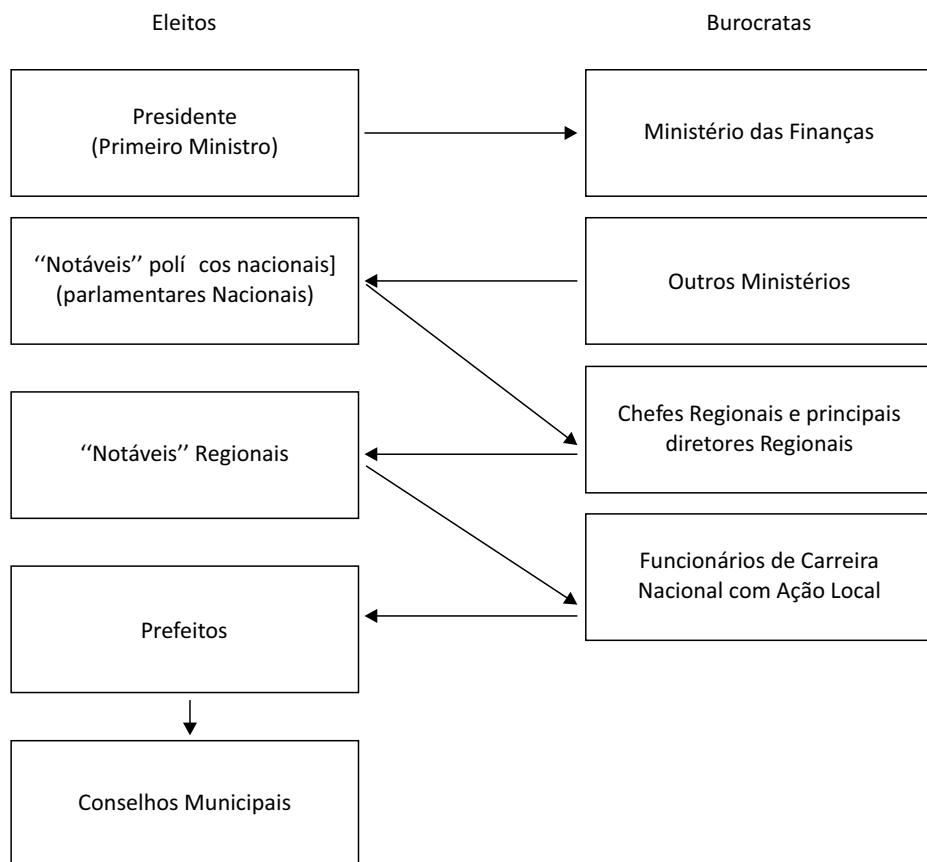
francês”, referencial dominante da época. Consistia tanto em incentivos para instalação subvencionada de empresas nas novas regiões econômicas, como no planejamento de infraestruturas de desenvolvimento para as apoiar (estradas, ferrovias, energia, etc.). Instâncias de concertação regional e nacional acompanharam esses dispositivos, todos nas mãos de prefeitos de região que aplicavam os resultados de uma negociação muito complexa entre o planejamento nacional (as comissões setoriais da Comissão Geral de Planejamento), por um lado, e a “administração da missão” que era a Delegação para o Planejamento Territorial e Ação Regional (DATAR), por outro lado. No início, essa instituição estava fortemente investida pela alta função pública “modernizadora” e próxima do poder gaullista, uma vez que estava diretamente ligada ao Primeiro-Ministro (MASSARDIER, 1996). Em termos gerais, a política de planejamento territorial permite compreender quanto o território foi objeto, durante os “gloriosos anos trinta”, de uma estratégia de recorte e enquadramento das periferias por um centro político preocupado em gerenciar e planejar as esperanças econômicas das mesmas. Nesse esquema fortemente centralizador, as grandes autoridades eleitas locais (deputados-prefeitos de grandes cidades) acompanhavam a regulamentação duplamente cruzada dessa gestão (CROZIER; FRIEDBERG, 1992): verticalmente entre o governo planejador e seu território político; horizontalmente entre a administração técnica e os serviços administrativos técnicos das prefeituras nos departamentos e regiões econômicas.

Na França, evidentemente, esse esquema era de centralização. Dois tipos de implicações estão ligados a isso. O modelo *top-down* dá lugar de destaque aos grandes órgãos do Estado, incluindo seus representantes nos territórios administrativos. Embora a administração francesa esteja “en miettes”, isso não impede que os corpos técnicos e administrativos detenham um quasi-monopólio do enquadramento e da decisão sobre as políticas. Segundo esse esquema, o *policy process* é essencialmente nacional no que se refere à decisão, e descendente no que se refere à implementação. Em uma palavra, a centralização da cadeia de comando dos atores decisoriais e dos implementadores, bem como do fluxo de recursos (saber técnico, financiamentos...), resume melhor essa relação. A literatura francesa insiste muito na sociologia dos grandes corpos técnicos e administrativos que implementam as políticas no conjunto do território nacional (Paradeise, Dreyfus, Thoenig, Crozier) e sobre a unicidade e a homogeneidade dessa implementação. No entanto, o trabalho pioneiro de Worms e Crozier-Friedberg sobre a “regulamentação cruzada” complica muito o esquema: esses autores mostram, com o apoio de estudos empíricos que se tornaram canônicos e fundadores na França, que dois sistemas de decisão paralelos, políticos e administrativos negociam entre eles em cada nível de ação (municipal, departamental e nacional).

Esquema 1: da regulamentação cruzada do sistema político-administrativo francês entre 1950 e 1980

Esquema do modelo de regulamentação cruzada segundo M. Crozier, J. P. Thoenig, (1976)

Quadro do Modelo de Regulação Cruzada



Fonte: Crozier, Friedberg, 1992.

Nesse esquema, a parte do pessoal político não é, portanto, secundária. Aliás, a literatura sobre o “local”, dos anos 1970-1980, reflete uma rica reflexão sobre a sociologia das elites políticas, então estudadas como «notáveis» (CROZIER; THOENIG, 1975; MABILEAU; LAGROYE, 1973) e o seu papel nas políticas públicas locais (GREMION, 1976). A sociologia das elites políticas locais punha a tônica no perfil desses acumuladores dos mandantes no tempo e no espaço e na acumulação

de recursos políticos em seu benefício no âmbito local (deputado-presidente-conselheiro de Departamento; Presidnete do Conselho Geral e, nacionalmente, os “grands élus” locais tornando-se ministros). Em matéria de políticas públicas, o seu papel na regulação cruzada consistia em negociar a implementação local das políticas nacionais, verticalmente com o governo e, segundo as suas entradas, com as administrações nacionais, e horizontalmente com os técnicos das administrações desconcentradas do Estado.

As leis de descentralização de 1982 e 1983 mudaram a situação, fortalecendo as elites políticas locais e abrindo o jogo de habilidades que lhes pertencem. Essa política institucional conferiu maior legitimidade aos eleitos locais (os conselheiros dos departamentos e das regiões passaram a ser eleitos por sufrágio universal) e transferiu competências e impostos às autoridades locais. Mas a pesquisa em Ciência Política mostrou que a prática foi além da regra: a descentralização abriu caminho para o empoderamento dos territórios locais na tomada de decisões e na implementação de políticas públicas. Essa mudança foi “silenciosa” na medida em que a descentralização organizou uma retirada ordenada do Estado por meio da distribuição de competências entre as coletividades territoriais. Entretanto, a territorialização que se seguiu levou à organização de uma competição generalizada entre territórios em todo o conjunto de competências. A distribuição de competências tem sido pouco discutida na prática, particularmente em termos de desenvolvimento territorial, que todos os níveis de ação quiseram abordar num contexto de concorrência desenfreada. Esse último foi contraproducente aos olhos de alguns, particularmente os do corpo da “préfets” (governantes em nível regional), que tem procurado constantemente recentralizar as políticas públicas (KADA, 2013). No entanto, os anos 1980 foram o canto do cisne do “local” analisado pela Ciência Política francesa (ver o título evocativo do livro editado por A. Mabileau no início dos anos 1990, *A la recherche du local*). Paralelamente ao termo “local” como receptáculo de políticas públicas, o termo “território” estava ganhando poder na época. Nesse sentido, o artigo do J.C. Thoenig e P. Duran (*La gestion publique territoriale*) publicado na *Revue Française de Science Politique*, em 1996, representou um ponto de virada nessa história de transição política e intelectual, por duas razões. A primeira está ligada aos dois autores: P. Duran é um dos pais da descentralização *à la française* (cientista político, mas membro do gabinete ministerial do ministro encarregado da descentralização nos anos 1980), e J.C. Thoenig é um dos pais da noção de “regulação cruzada”. Portanto, ver esses dois autores traçarem um alinhamento sobre seus dois filhos no mesmo artigo é um ato intelectual significativo. A segunda razão está naturalmente ligada ao conteúdo do artigo: esse artigo destaca a transição de um “modo de governo centralizado e tecnocrático”, que se refere ao “local”, para um “modelo conhecido como institucionalização da ação coletiva”, que promove a noção de “território”, ou mesmo a transição da “gestão do crescimento para o desenvolvimento territorial” (título evocativo de THOENIG; DURAN, 1996, p. 590), a primeira referente ao ordenamento do território da DATAR nos anos 1960, a

segunda a uma abordagem negociada e territorializada das políticas de desenvolvimento. Isso levou a Ciência Política francesa para uma “evolução semântica do local ao territorial”, para usar a expressão de um dos termos muito reveladores, para nossos propósitos, do *Dictionnaire des politiques territoriales* publicado pela Pres-ses de Sciences Po (2011, p. 27). Além disso, uma vasta literatura mostra que essa reorganização institucional é acompanhada por uma redefinição do papel “eleito local”, de “notável” que acompanha as políticas públicas no centro para o de líder e “empreendedor” das políticas de desenvolvimento territorial (GAUDIN, 1995; BARDET; JOUVE, 1999; LE BART, 2003).

1.2 No Brasil: do federalismo centralizador à abertura democrática progressiva dos territórios

É atribuída ao general Golbery do Couto e Silva a metáfora de que a Federação brasileira, como a sístole e a diástole, se alterna entre centralização e descentralização. Desse modo, o período que se inicia com o Golpe Militar de 1964 é visto como um período de centralização, e o período de redemocratização é caracterizado como período de descentralização (KUGELMAS; SOLA, 1999). Entretanto, o processo é menos simples, e mais nuançado. O regime autoritário exerceu efetivamente um controle mais intenso sobre os territórios, tanto do ponto de vista financeiro (SERRA; AFONSO, 1991; SERRA; AFONSO, 1999) quanto do ponto de vista político, por meio das eleições indiretas para governador, prefeitos de capitais e de municípios considerados de segurança nacional. Apesar disso, as elites locais não foram apeadas do poder, participando ativamente do pacto de dominação e controle territoriais (HAGOPIAN, 1996). Enquanto o Poder Central enfraqueceu a participação das elites políticas locais nos partidos e na política nacional, essas mesmas elites locais fortaleceram-se em seus territórios como representantes dos interesses dos governos estaduais junto ao Poder Central. As elites locais se sustentam em três pilares: nas lealdades eleitorais no âmbito de seus territórios, sejam os vereadores, prefeitos, sejam os governadores; nas máquinas estatais; no jogo defensivo dos interesses locais que gera uma lógica não cooperativa, ou seja, na luta pela autarquização dos municípios e estados (HAGOPIAN, 1996; MELO, 1996; ABRUCIO; SAMUELS, 1997).

No processo de redemocratização, antes das eleições presidenciais ocorridas em 1989, foram realizadas eleições para governador (elites regionais), tanto em 1982 quanto em 1986. Nessa ocasião há um ponto de inflexão em decorrência das eleições de governadores em 1982, principalmente pela eleição de governadores como Franco Montoro em São Paulo, Tancredo Neves em Minas Gerais e Leonel Brizola no Rio de Janeiro, que lutaram intensamente pelas eleições diretas, pela prática democrática e por experiências descentralizadoras no âmbito de seus estados. Antes, porém, elites locais ainda mais localizadas, eleitas diretamente

porque não pertenciam a municípios reconhecidos como de segurança nacional, estavam “reinventando” seus territórios por meio de políticas públicas participativas e descentralizadas no interior de municípios médios e pequenos com seus prefeitos eleitos (ALVES, 1980; SOUZA, 1982). A partir de 1982, com as eleições gerais (governador, 1/3 dos senadores, deputados federais, deputados estaduais, prefeitos e vereadores), exceto para Presidente da República e para prefeito das capitais, cresce o poder dos governadores (ABRUCIO, 1998). A Constituição Federal de 1988, com força dos governadores e dos deputados e senadores eleitos a partir dos Estados e Municípios, reconhece os municípios como entes federados e é amplamente descentralizadora, tanto em termos da política quanto em termos financeiros e tributários outrora centralizados na esfera nacional. O processo de descentralização, iniciado antes da nova Constituição e intensificado na constituinte, continuou. Inicialmente, observou-se uma descentralização política, depois orçamentária e financeira e finalmente administrativa (FALLETTI, 2006). Desde meados dos anos 1980, tanto estados quanto municípios foram territórios privilegiados para a concepção de políticas públicas, tais como o orçamento participativo (GENRO; SOUZA, 1997), programas de garantia de renda mínima, definição de zonas especiais de interesse social, consórcios intermunicipais (LESBAUPIN, 1996; MARTINS; VAZ; CALDAS, 2010). No caso brasileiro, a descentralização não significou necessariamente uma coordenação das políticas públicas nem em termos verticais, nem em termos horizontais. Os territórios locais foram fortalecidos, porém estavam desarticulados, seja entre si (articulação horizontal), seja nacionalmente (articulação vertical). A coordenação, quando há, é setorial e, nesse caso, destaca-se o caso da saúde, setor descentralizado e articulado. Mais recentemente, desde meados dos anos 1990 e, mais intensamente a partir da primeira década do século 21, é possível observar um processo em que a relação financeira dos municípios com o Governo Federal ocorre muito mais por meio de “convênios” com o governo federal, ou seja, a partir de programas de políticas públicas federais, de tal modo que se observa maior controle federal sobre a destinação dos recursos para os municípios e também uma perda “de criatividade” dos municípios para resolver seus problemas (identificados localmente). Por outro lado, constituem-se, do ponto de vista normativo, sistemas de políticas públicas nacionalizados, como os de saúde e assistência social.

O caso do Brasil não pode, portanto, ser considerado sem o debate e o processo de democratização do final dos anos 1970 e início dos anos 1980. Nesse momento, surgiu a questão da construção de novos territórios. O Governo Montoro, no Estado de São Paulo (SP), especificamente no que tange aos processos de planejamento e gestão territoriais, foi inovador. Em 1983, o Estado de São Paulo contava com 583 municípios. O processo de reabertura política no Brasil inicia-se, como já foi dito, com as eleições gerais em 1982, exceto para prefeito das capitais, municípios de segurança nacional e Presidente da República. Assim, os governadores tiveram papel relevante no processo de redemocratização, e alguns deles, como Montoro, em São Paulo, pautaram suas ações na ampliação da democracia, participação popular,

descentralização das ações governamentais, fortalecimento dos municípios e no desenvolvimento local. “Dentro do processo de descentralização, o marco fundamental das mudanças promovidas pelo Governo Montoro na área político-administrativa consistiu na criação de 42 novas Regiões de Governo para substituir as 12 antigas macrorregiões que tinham apenas um sentido burocrático” (SÃO PAULO, 1987). Em cada Região de Governo, o governo instituiu um Escritório Regional de Governo (ERG) e dois colegiados para tomada de decisões: o Colegiado da Administração Estadual (CAE) e o Colegiado das Administrações Municipais (CAM). O CAE era composto por representantes das Secretarias de Estado e de órgãos da administração direta e indireta, para promover a integração dos programas setoriais sob a direção do ERG. O CAM, por sua vez, era um conselho de prefeitos que tinha como principal atribuição definir conjuntamente as prioridades regionais, entre as quais, investimentos e obras. A compatibilização das antigas macrorregiões, posteriormente chamadas de Regiões Administrativas, com as Regiões de Governo, ocorreu por meio do Decreto nº 26.581/87. Por meio desse Decreto, foi definido e aprovado o sistema de unidades territoriais polarizadas no Estado de São Paulo.

A ideia de desenvolvimento local foi disseminada, acolhida, valorizada em vários setores da sociedade, mas teve pouca aderência nas universidades e, nesse caso específico, a aderência ocorreu ou por meio de Centros de Estudos em Administração e Organizações ou em Centros de Estudos Geográficos. O campo específico da Ciência Política não priorizou o desenvolvimento local como tema relevante, valorizando, por outro lado, relações federativas e processos democráticos institucionais mais amplos e nacionais, deixando de lado as dinâmicas locais. Os temas clássicos explorados pela universidade mais especificamente na ciência política diziam respeito a processos de descentralização e aos modelos de federalismo. Muitas vezes, inclusive, os estudos referentes ao poder local eram vistos como “estudos localistas” e “estudos de caso pontuais”.

Todavia, desde os anos 1970, a ideia de desenvolvimento local ganhou força, tanto nos discursos políticos do único partido de oposição na ocasião (MDB) quanto posteriormente, nos partidos de oposição que lançaram seus candidatos a governador em 1982: Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Democrático Trabalhista (PDT). Além dos partidos políticos de oposição ao regime, os movimentos sociais emergentes e, em seguida, as Organizações Não Governamentais também apostaram na ideia e na prática do desenvolvimento local.

Quanto aos partidos políticos, aos seus discursos e às suas práticas relacionados ao desenvolvimento local, ganharam destaque nos governos de Dirceu Carneiro, em Lages (SC), eleito prefeito em 1976 com mandato entre 1977 e 1982; o de Amaro Covre, em Boa Esperança (ES), iniciado entre 1971 e 1972, interrompido e retomado em 1977; o de Vasco Alves em Vila Velha (ES), iniciado em 1983, precursor do orçamento participativo; e o Governo do Estado de São Paulo, liderado por Franco Montoro, também iniciado em 1983.

Quanto aos movimentos sociais e suas ações locais, muitos deles estão vinculados às lutas urbanas para melhoria da qualidade de moradia, expansão da rede de energia elétrica, rede de água e saneamento, enfim, vinculados à melhoria das condições urbanas. Na Zona Sul de São Paulo, destaca-se o movimento contra a carestia no final dos anos 1970 e início dos anos 1980. Esses movimentos, muitos dos quais advindos das Comunidades Eclesiais de Base, estavam próximos de setores do PMDB e do surgimento do PT.

Quanto às Organizações Não Governamentais, que adotavam o tema do desenvolvimento local como relevante nos anos 1980, destacam-se a Fase e o Ibase no Rio de Janeiro, o Instituto Pólis em São Paulo, a Cidade – Centro de Assessoria e Estudos Urbanos – em Porto Alegre, Centro de Cultura Luiz Freire em Recife, a Coordenadoria Ecumênica de Serviços (Cese) em Salvador, entre outros.

Finalmente, nas Universidades, ainda que a aposta no tema do desenvolvimento seja rarefeita, ao longo do tempo e a partir dos anos 1990, iniciativas importantes foram assumidas, entre as quais a do Núcleo de Estudos em Poder e Organizações Locais da Universidade Federal da Bahia (UFBA), o Programa Gestão Pública e Cidadania do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da FGV e o Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Local da Universidade Católica Dom Bosco de Mato Grosso do Sul. O tema do desenvolvimento local, entretanto, é reconhecido como tema articulado com o desenvolvimento urbano. Havia, portanto, “uma tendência relativamente comum de se amalgamar desenvolvimento e urbanização, como fazem os que afirmam ser impossível que uma área rural se desenvolva sem que se torne automaticamente não-rural” (VEIGA, 2002a).

Apesar disso, é interessante observar tanto as características rurais quanto a dimensão territorial das experiências de desenvolvimento local abordadas a partir dos governos, tanto em Lages (SC) quanto Boa Esperança (ES), Vila Velha (ES) e também no Estado de São Paulo.

O desenvolvimento territorial, por sua vez, ganha relevância a partir do final dos anos 1990 e início do século 21, principalmente a partir da disseminação da referida ideia a também a partir da adoção dos programas Leader e Leader-plus na União Europeia. Observa-se, portanto, uma virada discursiva a partir da qual o local associado ao urbano deixa espaço para o territorial associado ao rural. A relevância do tema territorial ocorre tanto em termos de ação governamental federal, por meio da institucionalização de ministérios e programas com valorização tanto da agricultura familiar quanto dos territórios rurais, quanto em termos de pesquisa científica com ênfase nos cursos e programas de pós-graduação em Geografia, Economia, Agronomia. Outra vez, a Ciência Política passa ao largo desse processo e não prioriza a constituição social de territórios como tema relevante para análise.

O território como categoria mais abstrata não é inicialmente reconhecido como tal. No entanto, o município como expressão institucionalizada, política e administrativa do território é reconhecido de imediato, tanto no campo da política (e daí a frase atribuída a Franco Montoro e disseminada, de que “as pessoas não

moram na União, não moram nos estados, mas moram nos municípios”), como no campo acadêmico, como categoria de análise.

Outras formas de território, como os consórcios intermunicipais, são reconhecidas por determinados líderes políticos (como Franco Montoro e Celso Daniel), por setores específicos (como o da saúde) e por seus representantes no campo da política. Por esse motivo é que o desenvolvimento territorial na forma de Consórcios Intermunicipais ocorre ou sob a égide de algum líder que acredita nesses territórios para além dos municípios, ou majoritariamente, em determinados setores como a saúde.

Portanto, apesar da complexidade dos processos de produção territorial, pode-se dizer, *grosso modo*, que o reconhecimento do território para além do município ocorre a partir de uma lógica setorial, pela presença de líderes territoriais e por meio de determinados mediadores que transitam entre o setor específico e o campo da política institucional.

2. O “front” invertido: Em busca da escala adaptada do governo

A comparação entre a França e o Brasil ganha sentido e relevância aqui.

A territorialização, em particular a intermunicipalidade, são caminhos de inovação, certamente tortuosos e incrementais, mas comuns a ambos os países, apesar de suas respectivas histórias de relação entre centros políticos e periferias territoriais serem radicalmente diferentes. Isso porque a nova ação pública é um fenômeno comum: a multiplicação de atores na ação pública contemporânea, incluindo os atores territoriais, requer um esforço de adaptação para encontrar uma escala de gestão adequada, entre centros políticos planejadores e financiadores e periferias que se apropriam de “problemas” e desejam gerenciá-los o mais próximo possível dos territórios, inclusive inventando seus próprios projetos de desenvolvimento cujos representantes eleitos se tornam líderes e empreendedores. No entanto, essa busca por escala é feita com frentes invertidas, sinal de mutações profundas, muitas vezes incrementais e silenciosas. Na França, a cooperação intermunicipal é feita a partir de cima, mas é negociada pelos representantes eleitos dos territórios.

No Brasil, é tanto resultado de um *bricolage* por baixo, mas também uma tentativa de contornar os municípios pelo nível federal brasileiro.

2.1 França: a territorialização como processo de aproximação entre os problemas e a produção das políticas públicas

Nos últimos 40 anos, houve uma mudança de paradigma na relação entre políticas públicas e territórios. Um exemplo é revelador: um Estado centralizado como a França incorporou um princípio experimental em sua constituição em

2002, revertendo a perspectiva *top-down* ligada à sua história. Ela entra na era da “República descentralizada”, como afirma agora o artigo 1º da Constituição: com efeito, mais do que isso, a França camufla, por detrás da máscara da sua história unitária secular, uma infinidade de espaços territoriais locais competitivos que experimentam, remodelam ou adaptam políticas públicas para responder aos problemas encontrados. A concorrência é tripla: entre territórios, entre atores nos territórios, entre níveis de *action public*. No entanto, vale a pena dizer que ali onde essas políticas ganham mais precisão na orientação delas próprias, perdem velocidade de negociação e clareza de execução, uma vez que levaram a França à era da ação pública processual (FAURE; NÉGRIER, 2007; DURAN, 1999; THOENIG; DURAN, 1996).

A territorialização das políticas públicas deve ser definida por três fenômenos, que estão inter-relacionados: o primeiro está precisamente ligado ao fato de que a *policy making* reúne os problemas públicos definidos pelos territórios; o segundo é a negociação de políticas entre atores nos territórios e aqueles outros níveis de ação, incluindo o Estado, com implementação contratualizada; o terceiro é uma maior ou menor horizontalização dessas políticas, no sentido de um maior policentrismo dos atores nos territórios que entram em negociações para a elaboração de políticas. Thoenig e Duran resumiram a situação do seguinte modo:

“Sucede-lhe progressivamente – *ie.*, à regulação cruzada – um outro modo de governo e de pilotagem, pluralista, aberto e diferenciado, cujo epicentro se situa em torno do tratamento territorializado dos problemas, e que opera no momento das questões (problemas) e da mobilização dos atores necessária à sua apropriação” (THOENIG; DURAN, 1996, p. 590).

Mas é preciso acrescentar que essa tendência está longe de ser apenas francesa, ainda que assuma a aparência de uma verdadeira revolução, ainda que silenciosa, nesse país de tradição centralizadora. Keating (2011) observa que, nesse país, a tendência geral é a passagem de uma administração central sem autonomia, que transferia as injunções centrais para poderes mais autônomos e legítimos para se responsabilizar pela definição e a implementação das políticas públicas.

Em todas as fases das políticas, os agentes dos territórios se posicionam. A definição dos problemas emana daí. Isso torna-se possível por quatro fenômenos. Como se resume muito bem em A. C Douillet e R. Lefebvre (2017), os dois primeiros são a institucionalização de poderes públicos locais dotados de competências e de meios financeiros reforçados (descentralização), por um lado, e mecanismos de gestão que envolvam os atores dos territórios, por outro. Quer se trate de comissões ou de cartas, por exemplo, os instrumentos de políticas públicas deixam mais aberto tanto o conteúdo das políticas, como o jogo dos atores relevantes e legítimos. “Governar por contrato” (GAUDIN, 2007) torna-se necessário para garantir os objetivos, os instrumentos e o financiamento de todos os atores envolvidos. O exemplo dos contratos fluviais ou dos Planos de Desenvolvimento e Gestão das

Águas, nascidos em 1992, mostra que os recursos locais e os problemas e riscos associados à sua gestão (inundações, conflitos locais de utilização etc.) consideram agora o território como princípio da sua gestão. Por território entende-se aqui tanto a geografia do recurso, como os atores mais próximos e interessados. Esses instrumentos de acordos, concertação, consulta e também processuais constituem uma oportunidade para os municípios se unirem, em torno da questão dos recursos hídricos, em intermunicipalidade, para que os atores econômicos participem das políticas públicas (agricultura, turismo e energia, por exemplo) por meio da participação na Comissão Local da Água, responsável pela elaboração de um plano de gestão, e para que os atores públicos (organismos técnicos do Estado e autoridades locais, Agência da Água e, claro, as municipalidades) possam negociar os seus investimentos e intervenções com outros atores no âmbito do planejamento territorializado das necessidades, em função de objetivos específicos do desenvolvimento do território em questão. Portanto, a territorialização deve muito à existência de instrumentos que ligam as negociações horizontais entre os atores portadores das reivindicações do território, por um lado, e as autoridades públicas em todos os níveis de gestão, por outro. O objetivo das negociações é estabelecer o conteúdo de um contrato ou plano plurianual de ação que defina os objetivos e os cofinanciamentos ajustados e negociados para esses fins (GAUDIN, 2007; MASSARDIER, 2008, 2011). O terceiro elemento é uma grande transformação na própria concepção do que deve ser uma política pública: não só um produto ou serviço distribuído, mas também um resultado a alcançar em um contexto específico:

“O risco dos processos operacionais tradicionais era congelar a noção de bem público na categoria de produtos. Agora, pensar o produto significa necessariamente pensar o território no qual se insere para pensar os efeitos coletivos da sua utilização, levando em conta a natureza do problema em questão (...). É preciso compreender a territorialização da ação pública como um esforço de espacialização sinônimo de *contextualisation* (...). Assim, é conveniente “incorporar” soluções práticas nas especificidades da ordem local (DURAN, 2011, p. 477).

Por último, o quarto elemento, que decorre dos três anteriores, é o reforço dos atores locais na *policy making* territorial. A Ciência Política tem examinado muitos tipos de participação (contestação, militância institucional, co-construção institucionalizada...) dos atores locais, sejam eles quem for (associações, organizações econômicas, movimentos sociais...) na ação pública territorial. Além disso, o surgimento do termo ação pública na década de 1990, em paralelo com o de território, não é fortuito. Trabalhos sobre políticas nacionais (transporte ferroviário, por exemplo) confrontadas com disputas territoriais (LOLIVE, 2000) que literalmente desviaram a rota das linhas de alta velocidade (TGV), mostram como as décadas de 1980 e 1990 foram cruciais para a entrada das políticas públicas dos

territórios. Muitos estudos detalham o “menu” de espaços institucionalizados de ação pública territorial (MAZEAUD, 2012; NEVEU, 1999), mostrando os limites desses instrumentos tanto em sua capacidade de envolver o maior número de pessoas quanto em produzir políticas. Nesse contexto, o papel dos representantes eleitos mudou de “notáveis” para líderes de projetos de desenvolvimento e/ou planejamento/gestão territorial. Uma liderança que deve principalmente: ajustar a diferença entre o território da política, dos representantes eletivos e o território das políticas públicas (ABELES, 1989); ajustar os “guichets” nacionais e europeias (o lado “caçador de recompensas” dos representantes eleitos, DUBOIS, 2009); construir amplas coalizões territoriais de desenvolvimento com atores econômicos em torno de um projeto de desenvolvimento (PINSON, 2009; PINSON; BEAL, 2009); integrar o território na competição nacional e internacional entre territórios para atrair investimentos (VION, 2005).

A intermunicipalidade é um processo que revela as ambiguidades da territorialização *à la française*: ela vem de cima para baixo, mas é negociada pelos representantes eleitos dos territórios. Embora as ondas de reformas intermunicipais na França sejam emanções racionalizadoras do Estado central (reagrupando municípios para uma melhor utilização ou redistribuição dos recursos), elas são, contudo, negociadas por representantes eleitos locais, tanto durante a sua elaboração, quanto durante a sua implementação (especialmente na escolha dos reagrupamentos). A intermunicipalidade é, portanto, uma construção nacional de emancipação territorial (GAXIE, 1997; GUÉRANGER, 2008). Os primeiros passos desse processo estão ligados à implementação de políticas públicas pensadas nacionalmente para permitir maior racionalidade, economia e eficiência. A política de gestão de águas é o melhor exemplo disso. A partir do final dos anos 1950, a equalização financeira intermunicipal dos pesados investimentos em equipamentos permitiu ligar rapidamente o território francês a equipamentos e redes, incluindo zonas rurais remotas e foi capaz de servir 98% das habitações com água potável. Os sindicatos intermunicipais de vocação única foram, portanto, uma combinação de uma política nacional de gestão e conjugação de recursos financeiros e de liberdade de associação entre municípios para delinear territórios de gestão dos seus próprios problemas (PEZON; PETITET, 2004).

A partir dos anos de 1990, porém, a intermunicipalidade francesa passou a ter um novo paradigma sob o impulso da descentralização e da europeização das políticas públicas: as leis de 1992, 1999 e 2010 trouxeram a intermunicipalidade para a era da territorialização das políticas públicas, no sentido de que esses territórios são tentativas de reagrupar municípios em torno de projetos territoriais que emanam dos mesmos (intermunicipalidade como “projeto comum de desenvolvimento e planejamento espacial” – art. 71 da lei de 6 de fevereiro de 1992). Os trabalhos da Ciência Política sobre essas sucessivas reformas intermunicipais “retomam essa oposição [isto é, centro/periferias] para constatar que o poder do centro – do Estado – está à frente do da periferia – representantes das autoridades

locais – em nível nacional, bem como em nível local. Os trabalhos realizados sobre a formulação da lei de 1992 demonstram a importância das negociações entre os representantes eleitos locais e o Ministério do Interior, que resultaram na neutralização das medidas mais restritivas e inovadoras susceptíveis de questionar as divisões territoriais tradicionais. Esse desejo de controlar e flexibilizar as reformas intermunicipais caracterizou o papel desempenhado pela Associação dos prefeitos da França em relação ao Estado da Quinta República, de modo que não se tratou tanto dos objetivos do Estado, mas das lutas institucionais traduzidas e realizadas pelos representantes eleitos locais” (GUÉRANGER, 2008; mas também GAXIE, 1997).

2.2 Brasil: Bricolagens territoriais e tentativas federais de contornar os municípios

No Brasil, o governador do Estado de São Paulo André Franco Montoro foi criador entusiasta e inovador dos consórcios intermunicipais e pregava a regionalização e a sobreposição de territórios como forma de gerar ganhos de escala e de propiciar a participação efetiva dos mais variados atores políticos e sociais locais. O então Secretário do Interior, Chopin Tavares de Lima, responsável pelo deslocamento das equipes de técnicos para o interior do estado para a realização de seminários e estudos acerca dos consórcios, pelas visitas que realizava com lideranças locais e prefeitos pelo interior afora, pelo registro e disseminação das experiências em torno dos consórcios junto aos grandes órgãos de imprensa do Estado, era outro entusiasta da territorialização das políticas públicas. Então, enquanto o governador articulava a ação regionalizada no interior do governo, o secretário do interior articulava os atores locais para a implementação da ação territorializada.

Além dos dois atores políticos, há que se destacar a existência de atores políticos locais, responsáveis por sensibilizar e mobilizar prefeitos e técnicos municipais em torno de alguma ideia pertinente à formação dos Consórcios Intermunicipais. Ao longo do Governo Montoro, foram implementados 34 consórcios intermunicipais, 14 deles envolvendo 106 municípios que desenvolveram atividades ligadas à chamada “Batalha da Alimentação”. A formação de consórcios, no caso de São Paulo, no período 1983-1986 se explica, de imediato, pela indução do Governo do Estado. Ainda no período do Governo Montoro se inicia uma discussão local sobre a constituição de uma Região Metropolitana da Baixada Santista.

Os consórcios intermunicipais conheceram experiências diversas. Os consórcios intermunicipais, como expressão de construção territorial, surgem da iniciativa autônoma dos municípios, que resolvem atuar de forma cooperada em torno de uma questão comum. A sua criação pode ser consequência da vontade própria do município, pode ser induzida por um ator externo de mesmo patamar como um município vizinho, ou por um ator externo de patamar distinto como o Governo Federal ou o governo estadual. De qualquer modo, o que está em jogo

é a construção social e política de um novo território, o que pode ser interpretado como insuficiência dos territórios previamente existentes.

Desde os anos 1970, no Estado de Santa Catarina há experiências de novos territórios supranacionais (VEIGA, 2002b). Nesse caso, as associações de municípios. No Estado de São Paulo, a reorganização territorial a partir da qual se procura encontrar formas de coordenação da ação de governo ganha força a partir de 1982, quando o Governo Montoro, além da reorganização do Estado em Regiões Administrativas e de governo, passa a incentivar a ação conjunta dos municípios por meio dos consórcios intermunicipais.

Nesse caso, evidencia-se que as escalas territoriais para coordenar a ação pública setorial demandavam novos territórios. Em outras palavras, o município não era a escala adequada para a implementação da política de saúde em todas suas complexidades, assim como a política ambiental extrapolava as fronteiras municipais.

Os consórcios surgiram nas mais diversas áreas, desde processamento de dados ou produção e distribuição de alimentos, até fabricação de artefatos de cimento e de placas de sinalização, proteção da fauna e flora, exploração de pedreiras, passando por recuperação de estradas vicinais ou criação de uma central de medicamentos.

A partir da Constituição de 1988, embora não houvesse um dispositivo explícito para estimular a cooperação entre municípios, havia uma previsão indireta amplamente utilizada pelos prefeitos dispostos a criar Consórcios Intermunicipais. Era o inciso X do artigo 30 da Constituição Federal, segundo o qual “compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local”.

Em 1989 foi criado o Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba e Capivari, igualmente sob regime de direito privado, que inovou em vários sentidos – ao permitir a adesão de empresas e o voto de representante do colegiado da sociedade civil na instância de decisão, e ao instituir cobrança pelo uso da água – sendo essa experiência tão potente que foi referência para a estruturação da legislação sobre bacias hidrográficas pelo Governo Federal.

Na área da saúde, embora os primeiros consórcios tenham aparecido com maior intensidade a partir dos anos 1990 em vários Estados, e principalmente no Estado de Minas Gerais, já em 1983, uma década antes, por reivindicação dos prefeitos da região de São João da Boa Vista, o Governo do Estado de São Paulo, em parceria com a Faculdade de Medicina da Unicamp, auxiliou a constituição de um consórcio de saúde para a transformação de um pequeno hospital estadual em hospital regional. Nessa região, aliás, surgiu outro consórcio, dessa vez de informática, integrando 16 prefeituras. Durante os anos 1990, o número de consórcios intermunicipais aumentou, especificamente no setor da saúde, principalmente em decorrência das Normas Operacionais Básicas (NOB) do Sistema Único de Saúde (SUS). Segundo Lima (2000), “a instituição dos consórcios de saúde foi citada na Lei Orgânica da Saúde, a de nº 8.080/90 (Brasil, 1990a) e na Lei nº 8.142/90

(Brasil, 1990b), como uma alternativa para os municípios desenvolverem as ações de saúde dentro do processo de municipalização”. No Estado de Minas Gerais, o Consórcio Intermunicipal de Saúde do Alto São Francisco data de 1993 e é a primeira experiência em consórcios intermunicipais de saúde de Minas Gerais. No Estado do Paraná, no Governo de Jaime Lerner, houve incentivo para a constituição de consórcios intermunicipais por meio da Lei Complementar nº 82/1998.

Os consórcios intermunicipais são reconhecidos nas legislações específicas como instrumentos de organização da política do setor. Na saúde, a Lei Orgânica da Saúde (LOS), quando trata da organização regional dos serviços e ações de saúde, apresenta os consórcios intermunicipais como um instrumento de gestão do SUS para implementação de um sistema integrado e regionalizado. Na Assistência Social, seguem-se os princípios da legislação de saúde e a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) estabelece que o Estado deve estimular e apoiar não apenas os consórcios, mas também as associações. A legislação federal de recursos hídricos também trata dos consórcios e estabelece que a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da política e associações regionais e os consórcios intermunicipais podem ser vistos como organizações civis capazes de tratar dos problemas territoriais relativos a recursos hídricos. Aliás, esse setor inspirou-se em experiência do Consórcio Intermunicipal dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá.

Então, há uma dimensão de organização setorial que incide sobre a construção de territórios por meio dos Consórcios Intermunicipais ou dos Comitês de Gestão de Bacias Hidrográficas. Em 1995, paralelamente às alterações legais específicas dos setores acima discutidos, o tema dos consórcios intermunicipais, já presente na agenda de alguns governos estaduais e de muitos governos municipais, passa a chamar a atenção do Governo Federal, mais especificamente de um grupo de deputados e, também, ainda que de maneira marginal, do Ministério da Reforma do Estado. Ao longo desse período (primeiro Governo FHC), o tema dos consórcios é discutido e, por meio da Emenda Constitucional nº 19 (EC-19/98), passa a ser mencionado literalmente na Constituição Federal como instrumento de cooperação entre municípios: a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios disciplinarão, por meio de lei, os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. A partir dessa emenda, observa-se uma ocorrência maior de consorciamento entre municípios. Finalmente, em 6 de abril de 2005 foi promulgada a Lei nº 11.107, que sistematiza e especifica as condições para a “contratação” de consórcios públicos, regulamentada recentemente por meio do Decreto nº 6.107, de 17 de janeiro de 2007. Verifica-se, então, o reconhecimento da necessidade da construção de outros territórios, outros níveis de ação pública, outras escalas para a promoção de diferentes políticas.

Atualmente, há uma diversidade de consórcios, em diversos setores e com participação de municípios de diversos tamanhos.

Tabela 1 –

Municípios consorciados por tamanho da população, segundo tipo de consórcio, ano de 2015 (em números absolutos)

Classes de tamanho da população dos municípios	Até 5.000 hab.	De 5.001 a 20.000 hab.	De 20.001 a 100.000 hab.	De 100.001 a 500.000 hab.	Mais de 500.000 hab.	Total
Educação	44	177	115	33	5	374
Saúde	703	1.316	659	110	12	2.800
Assistência e desenvolvimento social	73	223	130	33	4	463
Turismo	81	231	131	39	3	485
Cultura	47	177	101	30	3	358
Habitação	26	143	86	24	2	281
Meio ambiente	159	459	254	50	7	929
Transporte	50	165	101	31	4	351
Desenvolvimento urbano	120	361	200	39	4	724
Saneamento básico	110	343	184	51	3	691
Gestão das águas	51	191	136	44	5	427
Manejo de resíduos sólidos	263	631	339	62	4	1.299
Total Brasil	1.237	2.591	1.440	261	41	5.570

Fonte: IBGE (2015).

Os territórios de cidadania são o resultado de uma lógica diferente: cabia ao nível federal assumir o controle da política de desenvolvimento rural, contornando os municípios. No entanto, essas intermunicipalidades também podem desenvolver uma lógica de projeto territorial, como mostra o exemplo do território Portal da Amazônia (Caldas; Moreira, 2013).

Desde 2003, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), por meio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), estimula a criação de territórios rurais a partir de critérios de identidade geográfica, cultural e/ou produtiva, visando criar e/ou fortalecer uma institucionalidade territorial supra municipal. O Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR) apoiou a organização e o fortalecimento dos atores sociais locais em torno de

ações participativas (projetos coletivos) e o “reequilíbrio” de políticas de base territorial em áreas marginalizadas com elevado grau de pobreza e alta densidade de agricultores familiares.

A gestão das ações é colegial e participativa, por meio de um conselho de desenvolvimento do território, intermunicipal e, principalmente, consultivo.

Sob a ótica da planificação, o programa introduziu uma nova modalidade e escala de gestão territorial intermunicipal baseada em áreas rurais reagrupando de 10 a 20 municípios.

Os territórios de desenvolvimento rural (que por volta de 2008 foram em parte transformados em “Territórios da Cidadania”) foram criados em 2003/2004 pelo Governo Federal sob a presidência de Lula da Silva, a partir de duas experiências anteriores: os Conselhos de Desenvolvimento Regional (Coredes) nos Estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina (VEIGA, 2006), e o planejamento participativo da agricultura no âmbito municipal por meio dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável, criados em 1996 junto com o Pronaf dedicado a subsidiar infraestruturas coletivas em favor da agricultura familiar (SCHNEIDER *et al.*, 2003; TONNEAU; SABOURIN, 2007). O Portal da Amazônia é um bom exemplo de Território da Cidadania e Consórcios Intermunicipais. Em 2006, dois consórcios intermunicipais foram implementados, dividindo o território Portal da Amazônia em dois blocos de municípios: 1) o Consórcio Vale do Teles Pires e o 2) Consórcio Portal da Amazônia. Foram criados no quadro do programa MT regional, ambos vinculados à Secretaria de Planejamento do Estado de Mato Grosso, cujas preocupações aproximam-se da lógica dos territórios rurais do MDA. Do ponto de vista das tomadas de decisões, a dinâmica é descendente, uma vez que as regras e decisões são definidas por um conselho composto exclusivamente por prefeitos. Essa estrutura, contrariamente à política federal de gestão territorial, não favorece dinâmicas inovadoras, nem novas aprendizagens e, tampouco, a apropriação dos projetos territoriais pela população. Os projetos implementados pelo Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento são, em regra geral, balizados por abordagens setoriais e de natureza essencialmente técnica e econômica. O território Portal da Amazônia recebia recursos do Governo Federal por meio do PDSTR-MDA, principalmente para a construção de equipamentos coletivos pactuados entre serviços públicos e sociedade civil: centro de formação, usina de compostagem, tanques de resfriamento de leite, entreposto de comercialização, equipamentos para conexão à internet etc.

As práticas adotadas pelas duas políticas refletem ainda uma lógica setorial e fragmentada em detrimento de abordagens transversais e complementares; as ações tendem a se reduzir à esfera municipal, limitando, portanto, as oportunidades de consolidação da política territorial de desenvolvimento.

No caso dos consórcios intermunicipais, a prioridade é definida pelos prefeitos: manutenção das estradas rurais e integração da pecuária familiar de leite ou de carne aos grandes laticínios e frigoríficos privados, entre outros.

A criação dos consórcios foi vista pelos responsáveis do MDA e do Codeter como provocação. Tratou-se de uma concorrência política brutal da parte do Governo do Estado do Mato Grosso, que se aproveitou da janela de oportunidade ofertada pelo PDSTR.

A partir de 2007, as relações evoluíram com a aliança política entre a base do Governo Federal e o governador do Mato Grosso, e a concorrência expressa pelas duas políticas públicas (Consórcios Intermunicipais e Territórios da Cidadania) diminuiu. Certas atividades tornaram-se complementares entre as duas estruturas; sobretudo, porque o consórcio é dotado de uma personalidade jurídica própria, diferente do Codeter. Um dos Consórcios Intermunicipais, por exemplo, encarregou-se da gestão do Centro de Formação da Agricultura Familiar de Colider e da usina de compostagem. O Codeter recorreu à personalidade jurídica, aos serviços e à competência técnica das estruturas administrativa e financeira dos consórcios intermunicipais para encaminhar os projetos elaborados no âmbito do território rural apoiado pelo MDA.

Conclusão: os limites da territorialização das políticas públicas

Dito tudo isso, muitos autores dão a conhecer o seu pensamento crítico sobre esses fenômenos. Hoffner, por exemplo, apontou, em meados dos anos 2000, que esses fenômenos são mais reais nos discursos do que na realidade das políticas (HOFFNER, 2011): “O território torna-se uma categoria a priori de ação, em vez de referências setoriais ou estatutárias”. Hoffner inicia seu artigo com essa questão que, em nossa opinião, evoca uma espécie de aporia entre o processo de centralização e a territorialização: porque, enquanto “é cada vez mais inútil querer a todo o custo fazer corresponder as circunscrições políticas com os espaços de gestão dos problemas públicos», existe sempre a «tentação da inovação institucional [...] dado permanente da organização do território”? Os argumentos evidenciam a inanidade da vontade de adaptação das “camadas” políticas-administrativas às abundantes realidades sócio-econômicas. “No entanto, o legislador continua, muito regularmente, a impor ou propor novas arquiteturas jurídicas, em nome de um *aggiornamento* necessário diante da declarada obsolescência das malhas herdadas” (HOFFNER, 2016). Marc Abeles mostrou claramente, desde o final da década de 1980, o quanto a disjunção entre o território político (os de competição política por votos) e o território de política pública (os de distritos administrativos ou territórios intermunicipais, por exemplo) permanece um problema não resolvido (ABELES, 1988).

No caso brasileiro, observa-se o reconhecimento da necessidade de diferentes escalas territoriais adaptadas a cada setor de política pública. Em determinados setores, os esforços tem se institucionalizado e se efetivado em termos da constituição de territórios com recursos financeiros (ainda que escassos) e instâncias

decisórias como é o caso das Bacias Hidrográficas e seu Comitês de decisão. Apesar disso, observa-se muita diferença na ação pública entre eles. Os Territórios da Cidadania, por sua vez, constituíram-se em amplos espaços de participação, mas a efetivação da ação pública esbarrava, muitas vezes, na dificuldade de obtenção de recursos financeiros e na competição entre esses territórios e os municípios que os compõem. Finalmente, os Consórcios intermunicipais, apesar de sua longa história e de sua lenta institucionalização, são frágeis em termos de recursos financeiros, esbarra na falta de cooperação dos municípios que os compõem e são altamente dependentes de um líder territorial interessado na sua efetivação. Nessa perspectiva pode-se reafirmar, também no Brasil, a disjunção entre o território da política e da política pública (Abeles, 1988).

Essas constatações pedem, portanto, que se relativize a territorialização das políticas públicas: aporia de territórios políticos e de ação pública, cheia demais de territórios de políticas públicas empilhadas (DUBOIS, 2009); concorrência territorial e eleitoral, politização do projeto das intercomunidades é fortemente politizada (no sentido partidário, agrupando-se entre municípios com a mesma afinidade político-partidária), clivagens rurais/urbanas, “amont/aval”, centros políticos tentando zelosamente retomar a descentralização e a territorialização em suas mãos, assumindo gradualmente para si os recursos financeiros locais mostrando assim que a “discussão do modelo centro-periferia”(PAYRE; POLLET, 2011) não é nada mais do que um deslocamento perpétuo. Esses elementos explicam em grande parte a fragilidade dessas novas escalas de gestão.

Referências

ABÉLÈS, Marc. Anthropologie des espaces politiques français. *Revue française de science politique*, 38^e année, n. 5, p. 807-817, 1988.

ABERS, Rebecca; JORGE, Karina Dino. Descentralização da gestão da água: por que os comitês de bacia estão sendo criados? *Ambiente & Sociedade*, v. VIII, n. 2, jul./dez. 2005.

ABERS, Rebecca; KECK, Margaret. Comitês de bacia no Brasil: uma abordagem política no estudo da participação social. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, [S.l.], v. 6, n. 1, p. 55, maio 2004.

ABRUCIO, Fernando Luiz; SAMUELS, David. A nova política dos governadores. *Lua Nova*, São Paulo, n. 40-41, p. 137-166, Aug. 1997.

ABRUCIO, Fernando. *Os barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: DCP/USP/Hucitec, 1998.

ALVES, M. M. *A força do povo: democracia participativa em Lages*. São Paulo: Brasiliense, 1980.

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, junho 1999.

BADIE, Bertrand; BIRNBAUM, Pierre. *Sociologie de L'Etat*. Grasset, 1979.

BARDET, Fabrice; JOUVE, Bernard. Entreprise politique et territoire à Lyon. *Sociologie du travail*, v. 41, p. 41-61, 1999.

BÉAL, V.; PINSON, G. Du petit chose au “5th best mayor in the world”. Un maire urbain entre stratégies de légitimation et recherche de ressources pour l'action. *Pôle Sud*, n. 30, p. 7-29, 2009/1.

BEDUSCHI FILHO, Luiz Carlos; ABRAMOVAY, Ricardo. Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 14, n. 3, p. 35-70, setembro-dezembro de 2004.

BEIK, William. The absolutism of Louis XIV as social collaboration. *Past & Present*, Number 188, August 2005, p. 195-224.

CALDAS, E. L. Formação de agendas governamentais locais: o caso dos consórcios intermunicipais. 2008. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

CALDAS, E. L.; MOREIRA, I. Políticas de desenvolvimento territorial e intermunicipalidade no Brasil: complementaridades e tensões. *Sustentabilidade em Debate*, v. 4, p. 41-61, 2013.

CROZIER, Michel; FRIEDBERG, Erhard. *L'acteur et le système*: les contraintes de l'action collective. Seuil, 1992.

CROZIER, Michel; THOENIG, Jean-Claude. La régulation des systèmes organisés complexes: le cas du système de décision politico-administratif local en France. *Revue française de sociologie*, v. 16, n. 1, p. 3-32, 1975.

CULPEPPER, P.; HALL, P.; PALIER, B. *La France en mutation*: 1980-2005. Paris: Presses de Sciences Po, 2006.

DELOYE, Yves. *Sociologie historique du politique*. Paris: La Découverte, 2007.

DOUILLET, A. Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique. *Revue française de science politique*, v. 53, n. 4, p. 583-606, 2003.

DOUILLET, Anne Cécile; LEFÈBRE, Rémi. *Sociologie politique du pouvoir local*. Paris: Armand Colin, 2017.

DURAN, Patrice. *Penser l'action publique*. Paris: LGDJ, 1999.

FALLETI, Tulia. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 46-85, 2006.

FAURE, Alain. Action publique territoriale. In: PASQUIER, R.; GUIGNER, S.; COLE, A. *Dictionnaire des politiques territoriales*. Paris: Presses de Sciences Po, 2011.

- FAURE, Alain; LERESCHE, Jean-Philippe; MULLER, Pierre; NAHRATH, Stéphane (dir.). *Action publique et changements d'échelles: les nouvelles focales du politique*. Paris: Éd. L'Harmattan, 2007. 380 p. Coll. Logiques politiques.
- FAURE, Alain; NÉGRIER, Emmanuel (dir.). *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*. Paris: Éd. L'Harmattan, 2007. 304 p. Coll. Questions contemporaines.
- FAVARETO, Arilson. *Paradigmas do desenvolvimento rural em questão*. São Paulo: Iglu, Fapesp, 2007.
- GAUDIN, Jean-Pierre. *Gouverner par contrat*. Presses de Sciences Po, 2007.
- GAUDIN, Jean-Pierre. Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques? *Revue Française de Science Politique*, v. 45, n. 1, p. 31-56, 1995.
- GAXIE, D. (dir.). *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*. Paris: L'Harmattan, 1997.
- GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. *Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre*. 2. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.
- GRÉMION, Pierre. *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*. Paris: Seuil, 1976.
- GRIN, Eduardo José. Caminhos e descaminhos das subprefeituras na cidade de São Paulo no governo Marta Suplicy (2001-2004). Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, University of São Paulo, São Paulo, 2011.
- GUÉRANGER, David. L'intercommunalité, créature de l'état. Analyse socio-historique de la coopération intercommunale. Le cas du bassin chambérien. *Revue française de science politique*, v. 58, n. 4, p. 595-616, 2008.
- HAGOPIAN, Frances. *Traditional politics and regime change in Brazil*. Cambridge, New York, Melbourne: Cambridge University Press, 1996.
- JÉRÔME, Dubois J. *Les politiques publiques territoriales. La gouvernance multi-niveaux: face aux défis de l'aménagement*. Presses Universitaires de Rennes, 2009.
- KADA, Nicolas. Le préfet est mort est mort, vive le préfet. In: REGOURD, Serge; CARLES, Joseph; GUIGNARD, Didier (dir.). *La décentralisation 30 ans après*. Presses Universitaires de Toulouse, p. 95-105, 2013.
- KEINERT, T. M. M. Reforma administrativa nos anos 90: o caso da Prefeitura Municipal de São Paulo. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 33, n.4, p. 66-81, jul./ago. 1993.
- KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo social*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 63-81, out. 1999.

LACZYNSKI, Patrícia. Formação de consórcios em áreas metropolitanas – um estudo comparativo. In: XXVIII CONGRESSO INTERNACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS – LASA – Repensar as desigualdades, Rio de Janeiro, 2009.

LACZYNSKI, Patrícia. Políticas redistributivas e a redução das desigualdades: a contribuição potencial dos consórcios intermunicipais. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

LAGROYE, Jacques. *Jacques Chaban Delmas à Bordeaux*. Pédone, 1973.

LE BART CH. *Les maires. Sociologie d'un rôle*. Villeneuve d'Ascq: Presses Universitaires du Septentrion, 2003.

LE GALÈS, P. Les deux moteurs de la décentralisation: concurrences politiques et restructuration de l'Etat jacobin. In: CULPEPPER, Pepper D.; HALL, Peter A.; PALIER, Bruno. *La France en mutation. 1980-2005*. Paris: Presses de Sciences Po, 2006. p. 303-341.

LE NAOUR, Gwenola. *Drogues, sida et action publique. Une très discrète politique de réduction des risques*. Presses Universitaire de Rennes, 2010.

LEFÈVRE, Rémy; DOUILLET, Anne-Cécile. *Sociologie politique du pouvoir local*. Armand Colin, 2017.

LEROY-LADURIE, Emanuel. *Histoire de France des régions. La périphérie française, des origines à nos jours*. Paris: Seuil, 2015.

LESBAUPIN, Ivo (org.). *Prefeituras do povo e para o povo* (seminários especiais). Centro João XXIII. São Paulo: Ed. Loyola, 1996.

LOLIVE, Jacques. *Les contestation du TGV Méditerranée*. Paris: L'Harmattan, 2000.

MABILEAU, Albert. *A la recherche du local*. Paris: L'Harmattan, 1993. Col. Logiques Politiques.

MARTINS, Rafael D'Almeida; VAZ, José Carlos; CALDAS, Eduardo de Lima. A gestão do desenvolvimento local no Brasil: (des)articulação de atores, instrumentos e território. *Rev. Adm. Pública* [online], v. 44, n. 3, p. 559-590, 2010.

MASSARDIER, Gilles. Aménagement du territoire. In: PASQUIER, R.; GUIGNER, S.; COLE, A. *Dictionnaire des politiques territoriales*. Paris: Presses de Sciences Po, 2011.

MASSARDIER, Gilles. *Expertise et aménagement du territoire. L'Etat savant*. Paris: L'Harmattan, 1996. Col. Logiques Politiques,

MASSARDIER, Gilles. *Politiques et action publique*. Paris: Armand Colin, 2008.

MAZEAUD, Alice L'instrumentation participative de l'action publique: logiques et effets. Une approche comparée des dispositifs participatifs conduits par la région Poitou-Charentes. *Participations*, v. 2, n. 1, p. 53-77, 2012.

MAZET, Pierre. *L'aménagement du territoire*. Paris: Armand Colin, 2001.

MELO, Marcus André. Crise federativa, guerra fiscal e ‘hobbesianismo municipal’: efeitos perversos da descentralização?. *São Paulo em Perspectiva*, v. 10, n. 3, p. 11-20, 1996.

NEVEU, Catherine (dir.). *Espace public et engagement politique*. Paris: L’Harmattan, 1999.

OFFNER, J.-M. Les territoires de l’action publique locale. Fausses pertinences et jeux d’écarts. *Revue française de science politique*, v. 56, p. 27-47, 2006/1.

PASQUIER, Romain; GUIGNER, Sébastien; COLE, Alistair (dir.). *Dictionnaire des politiques territoriales*. Paris: Presses de Sciences Po, 2011.

PEZON, C.; PETTET, S. L’intercommunalité en France de 1890 à 1999, la distribution d’eau potable en question. In: *Actes de la journée d’études “Les territoires de l’eau”*. Université d’Artois, Arras, 26 mars 2004.

PINSON, Gilles. *Gouverner la ville par projet*. Paris: Presse de Sciences Po, 2009.

RENAUD, Payre. Approche socio-historique. In: PASQUIER, Romain; GUIGNER, Sébastien; COLE, Alistair (dir.). *Dictionnaire des politiques territorialisées*. Presses de Sciences Po, 2011. p. 40-45.

THOENIG, Jean-Claude; DURAN, Patrice. L’État et la gestion publique territoriale. In: *Revue française de science politique*, 46^e année, n. 4, p. 580-623, 1996.

VEIGA, José Eli. A face territorial do desenvolvimento. *Interações: Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, v. 3, n. 5, p. 5-19, set. 2002a.

VEIGA, José Eli. *Cidades Imaginárias: o Brasil é menos urbano que se calcula*. Campinas: Editora Autores Associados, 2002b.

VEIGA, José Eli. Potencial de cooperação e articulação no desenvolvimento rural. In: SABOURIN, Eric (org.). *Associativismo, cooperativismo e economia solidária no meio rural. Cadernos do Ceam*, n. 23. Brasília, Universidade de Brasília, Ceam, Neagri, 2006.

VION, Antoine. Au-delà de la territorialité: l’internationalisation des villes. Notes sur quelques déplacement des frontières du politique. In: ROCHE, J.-J.; SUR, S. (dir.). *Annales Françaises de Relations Internationales*, n. 2, 2005.

SOCIOLOGIA DA AÇÃO PÚBLICA LOCAL: GOVERNANÇA TERRITORIAL E GESTÃO REMOTA

Renaud Epstein

Na literatura internacional sobre a ação pública local, a França tem sido há muito tempo um caso ideal-típico do “modelo do Sul da Europa” forjado por Goldsmith e Page na sua análise das relações intergovernamentais nos Estados unitários da Europa Ocidental.⁸⁷ Nesse modelo, os governos locais são frágeis, com poderes limitados e autonomia muito restrita no exercício desses poderes, que operam sob o controle do governo central e dependem em grande parte do seu financiamento. No máximo, essa fragilidade é compensada por mecanismos formais e informais de acesso ao centro que dão aos governos locais a capacidade de influenciar a implementação de políticas estatais no seu território.

Devido à centralização política e administrativa francesa, que faz parte da longa história da construção *stato-nazionale*,⁸⁸ a ação pública local tem sido analisada há muito tempo por pesquisadores, usando abordagens de cima para baixo, com foco no Estado e sua administração. As transformações ocorridas ao longo das últimas três décadas levaram a questionar progressivamente essas abordagens. A descentralização iniciada em 1982, as reformas administrativas que a acompanharam e prolongaram, a europeização das políticas públicas, a ascensão dos poderes regionais e metropolitanos, a neoliberalização das políticas urbanas, a intensificação da circulação de todos os tipos entre territórios em múltiplas escalas, transformaram profundamente a ação pública local.⁸⁹ Isso já não resulta da aplicação vertical de medidas padronizadas concebidas e implementadas por poderosas administrações

⁸⁷ EDWARD PAGE, MICHAEL GOLDSMITH (dir.). *Central and local government relations: a comparative analysis of West European unitary states*. London : SAGE Publications, 1987.

⁸⁸ Estado-nacional, N.D.T.

⁸⁹ Para uma panorâmica desses desenvolvimentos e dos seus efeitos nas relações entre os níveis de governo na França e em outros países europeus, ver MICHAEL GOLDSMITH, EDWARD PAGE (dir.). *Changing government relations in Europe: from localism to intergovernmentalism*. Oxon: Routledge, 2010.

estatais, mas da mobilização de uma multiplicidade de instituições e atores públicos e privados na definição e implementação em parceria de soluções *ad hoc* para lidar com problemas públicos cuja própria formulação é territorializada.⁹⁰ Esses desenvolvimentos tiveram impacto nas agendas de pesquisa e nos quadros teóricos dos pesquisadores envolvidos na análise política em nível subnacional. Desde o início da década de 1990, as abordagens *stato-centriques* abriram espaço para abordagens mais localistas e pluralistas, formuladas em termos de governança territorial ou multiníveis, que questionam as modalidades de coordenação da ação pública local, não apenas entre instituições governamentais, mas também com atores privados e organizações da sociedade civil.

É o caso da sociologia da ação pública local francesa e do seu objeto de estudo: as especificidades nacionais perderam a sua força nas últimas décadas. Por um lado, as reformas institucionais baseadas em experiências internacionais reduziram as singularidades nacionais. Por outro lado, a internacionalização dos pesquisadores franceses incentivou a importação de estruturas e quadros analíticos forjados em outros contextos nacionais. No entanto, no âmbito científico, as pesquisas sobre a ação pública local e as relações entre os níveis de governo não perderam qualquer especificidade. Em relação ao resto da literatura internacional, que é editorialmente e teoricamente – se não empiricamente – registrada no mundo anglófono, ela mantém algumas singularidades. Em primeiro lugar, do ponto de vista disciplinar, a análise das políticas locais é muito mais sociológica do que a economia política, as ciências jurídicas e administrativas ou a geografia. Sem dúvida, porque se desenvolveu a partir da herança da sociologia das organizações, a análise das políticas locais francesas é, antes de tudo, uma sociologia da ação pública local, atenta aos atores, suas racionalidades e suas relações de poder. Em segundo lugar, as questões de pesquisa e os quadros analíticos que mobilizam refletem uma atenção maior do que em outros lugares aos mecanismos de centralização política, que não desapareceram com a descentralização jurídica iniciada na década de 1980, e aos instrumentos de ação pública que organizam as relações entre as instituições governamentais em diferentes níveis.

Este capítulo visa tanto apresentar as principais dinâmicas das transformações na ação pública local francesa quanto informar sobre essa evolução dos questionamentos e quadros teóricos privilegiados por sociólogos e politólogos para analisá-la. Nessa perspectiva, procuraremos distinguir duas fases sucessivas marcadas, empírica e analiticamente, pela retirada e depois pelo retorno do Estado. Em primeiro lugar, apresentaremos as análises forjadas em um contexto histórico

⁹⁰ PATRICK LE GALÈS. Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue française de science politique*, v. 45, n. 1, p. 57-95, 1995. – PATRICE DURAN, JEAN CLAUDE THOENIG. L'Etat et la gestion publique territoriale. *Revue française de science politique*, v. 46, n. 4, p. 580-623, 1996. – PIERRE LASCOURÈS, JEAN-PIERRE LE BOURHIS. Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures. *Politix*, v. 11, n. 42, p. 37-66, 1998.

de forte centralização do Estado e a forma como essas análises, que faziam parte de uma sociologia da administração, deram lugar a novas abordagens e questões, como os sistemas de atores e as modalidades de condução da ação pública subnacional. O êxito da noção de governança, forjada nos anos 1990 para dar conta das transformações ocorridas no decorrer da década anterior,⁹¹ é emblemático dessa mudança de perspectiva. Porque a governança territorial corresponde não só a uma mudança de foco do Estado para uma multiplicidade de atores, mas também a uma mudança no eixo analítico, da coordenação vertical à cooperação horizontal, com o risco de às vezes obscurecer a manutenção de uma forma de centralidade estatal e o papel específico que o Estado pôde continuar a desempenhar na produção de políticas locais após a descentralização.

A segunda parte do artigo abordará os mais recentes desenvolvimentos da ação pública francesa, que levaram à reintrodução do Estado e das relações verticais entre esse e os governos locais no campo de pesquisa sobre governança territorial. Essa reintrodução pode parecer ainda mais paradoxal, uma vez que está diretamente ligada às reformas institucionais do caráter da nova gestão pública, da primeira década dos anos 2000, que aceleraram a retirada do Estado das políticas locais iniciadas vinte anos antes. Como resultado dessas reformas de descentralização, que ampliaram os campos de competência das coletividades territoriais e as reformas da nova gestão relativas à organização da administração do Estado, numerosas políticas públicas que foram cogerenciadas pelas administrações estatais e pelas autoridades locais foram integralmente transferidas para essas últimas. Essa transferência parecia assim completar a dinâmica de descentralização dos anos 1980, justificando *ex-post* a perda da centralidade do Estado nas análises da governança territorial. No entanto, observou-se o contrário: a retirada do Estado da condução das políticas locais foi acompanhada por uma renovação das modalidades da sua intervenção subnacional e por um reforço do seu papel na condução de muitas políticas conduzidas pelas coletividades, o que levou à sua reintrodução nos debates sobre a governança dos territórios franceses.⁹² Para compreender os mecanismos em curso nesse processo combinado de retirada e de regresso do Estado, examinaremos três instrumentos em plena expansão – os editais, as marcas territoriais

⁹¹ JAN KOOIMAN. *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. London: Sage, 1993. PATRICK LE GALÈS. *op. cit.*, 1995; RODERICK ARTHUR RHODES. The new governance: governing without government. *Political Studies*, v. 44, p. 652-667, 1996.

⁹² RENAUD EPSTEIN. Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoires. *Esprit* (319), 2005, p. 96-111. – ROMAIN PASQUIER. *Le pouvoir régional : mobilisations, décentralisation et gouvernance en France* Paris: Presses de Sciences Po, 2012. – JÉRÔME AUST, CÉCILE CRESPIY, RENAUD EPSTEIN, HÉLÈNE REIGNER. Réinvestir l'analyse des relations entre l'État et les territoires. *Sciences de la société*, v. 90, p. 3-21, 2013. – CLAIRE DUPUY, JULIE POLLARD. A dethroned king? The limits of State infrastructural power in France. *Public Administration*, v. 92, n. 2, p. 359-374, 2014.

e os indicadores de desempenho – por meio dos quais o poder central recuperou uma capacidade de pilotar a distância as políticas conduzidas pelos governos locais.

Da sociologia da administração à análise da governança territorial

A França é como um país extremamente centralizado, em que o Estado exerce um domínio indivisível sobre as zonas locais em que aplica políticas normalizadas. Essa imagem, resumida na fórmula do “Estado de Jacobino”, não está sem fundamentos históricos. Até o início dos anos 1980, a ação das coletividades territoriais era estreitamente controlada por um Estado ao qual estavam subordinadas, obrigadas a apresentar-lhe todos os seus atos que só se tornavam executórios após a validação da prefeitura. O controle do Estado foi reforçado pela insuficiência dos recursos próprios dos municípios e dos departamentos, que estavam totalmente dependentes da competência técnica concentrada nas administrações públicas e das dotações distribuídas por essas últimas. O controle central da ação pública local foi, portanto, muito além da declaração dos objetivos da ação, estendendo-se à implementação de políticas públicas, que foi firmemente supervisionada pelas administrações descentralizadas do Estado, as quais se viram constrangidas por regulamentos técnicos definidos pelas administrações centrais e por regras financeiras que conferiram às normas nacionais uma força quase obrigatória.⁹³ Portanto, os territórios subnacionais eram menos governados do que eram administrados de acordo com normas de âmbito universal.

No entanto, a pesquisa realizada no final da década de 1960 pela equipe do Centro de Sociologia das Organizações matizou essa representação. Os trabalhos de Michel Crozier, Jean-Pierre Worms, Jean-Claude Thoenig e Pierre Grémion renovaram profundamente a visão do estado e da centralização francesa, analisando-a a partir dos espaços locais. Rompendo com as análises das ciências administrativas, há muito hegemônicas, baseadas em uma teoria jurídica construída no final do século 19 que assimilava o poder político ao Estado e esse ao seu vértice,⁹⁴ as suas pesquisas revelaram a existência de um “poder periférico”⁹⁵ na intersecção do aparelho burocrático do Estado com os órgãos representativos locais, com os quais o poder central tinha de lidar. Ao estudarem as relações estabelecidas localmente

⁹³ DOMINIQUE LORRAIN Les pilotes invisibles de l'action publique. Le désarroi du politique? In: PIERRE LASCOUMES; PATRICK LE GALÈS. *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Sciences Po, 2004.

⁹⁴ JACQUES CHEVALLIER. Le droit administratif entre science administrative et droit constitutionnel. In: *Le droit administratif en mutation*. Paris: PUF, 1993. p. 11-40.

⁹⁵ PIERRE GRÉMION. *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*. Paris: Seuil, 1976.

entre os responsáveis pela implementação das políticas nacionais e os eleitos locais, demonstraram a importância dos acordos informais entre esses atores, o que permitiu assegurar que os interesses locais fossem tidos em conta na operacionalização dos regulamentos e decisões das administrações do Estado. A centralização jurídica e a rigidez formal de uma administração burocrática foram assim facilitadas por acordos em torno da aplicação dessas regras universais. As medidas estatais foram objeto de negociações ocultas nos territórios onde deviam ser aplicadas, entre representantes eleitos em defesa dos interesses locais e funcionários do Estado que tiveram de arbitrar constantemente entre as exigências resultantes da sua posição, em um conjunto hierárquico onde eram meros executores das decisões tomadas em Paris, e as resultantes das pressões da sociedade local que administravam.⁹⁶ Embora o centro do Estado tivesse plena legitimidade para definir as orientações da ação e as regras aplicáveis em cada parte do território, sua autoridade não o tornou onipotente. O seu poder, entendido como uma capacidade de fazer, estava na periferia, onde a administração tinha de ajustar as regras gerais aos diferentes contextos e às exigências dos representantes dos interesses locais.

Essa análise sociológica do funcionamento das burocracias estatais, alimentada pelos trabalhos de *policy analysis* americanas importados para a França por Michel Crozier, serviu de base para a estruturação de uma escola francesa de sociologia das organizações⁹⁷ cujas teorias e quadros analíticos tiveram uma influência duradoura na análise das políticas públicas francesas.⁹⁸ Acima de tudo, permitiu compreender que a centralização francesa não correspondia a uma dominação estrita do poder central e da sua administração. A análise sociológica das interações entre estes últimos e os eleitos locais revelou modos de funcionamento muito distantes do ideal tipo burocrático, baseados em mecanismos informais de acordo, muito mais do que na estrita aplicação de princípios hierárquicos.

A descentralização iniciada em 1982-1983 tornou essas análises obsoletas, nas suas bases empíricas, se não na sua dimensão teórica. As leis Defferre, cujo nome foi atribuído em homenagem ao Ministro do Interior e da Descentralização do primeiro governo socialista da Quinta República, transformaram profundamente o marco jurídico e orçamentário da ação pública local. Essas deram fim ao controle do Estado sobre as autoridades locais, conferindo ao departamento e à região uma autoridade executiva eleita e autonomia orçamentária: não é maior o prefeito, representante do Estado, que garante a execução das decisões tomadas

⁹⁶ JEAN PIERRE WORMS. Le préfet et ses notables. *Sociologie du travail*, v. 8, n. 3, p. 249-275, 1996. – JEAN-CLAUDE THOENIG. *L'ère des Technocrates*. Paris: L'Harmattan, 1973.

⁹⁷ Para mais desenvolvimentos sobre essa tendência na sociologia das organizações, consulte a análise desenvolvida por Daniel Benamouzig no Capítulo 4 deste livro.

⁹⁸ PATRICE DURAN. *Penser l'action publique*. Paris: LGDJ, 1999. – GILLES PINSON. Gouvernance et sociologie de l'action organisée. *Action publique, coordination et théorie de l'État. L'Année sociologique*, v. 65, n. 2, p. 483-516, 2015.

pelas assembleias locais, mas sim o presidente do conselho geral ou da região. As leis Deferre também transferiram para as autoridades locais vastos blocos de competência (desenvolvimento econômico e planejamento para as regiões, ação social para os departamentos, urbanismo e serviços locais para os municípios), em troca dos quais essas autoridades se beneficiaram de recursos e autonomia financeira sem precedentes. Enquanto até então elas tinham que obter, para cada ação que desejavam implementar, subsídios concedidos pelos serviços descentralizados do Estado, as leis Deferre instituíram atribuições globais, automáticas e não negociáveis, cujo uso é livremente decidido pelos executivos locais. Ao fazê-lo, o legislador procurou organizar a autonomia de cada nível de governo dentro da sua esfera de autoridade, sob a responsabilidade de um executivo eleito.

As leis de descentralização iniciaram assim um movimento de “afrouxamento da fechadura do Estado” em nível local,⁹⁹ que foi ampliado e aprofundado nas décadas seguintes pelos processos de europeização das políticas públicas e pelo aumento do poder das autoridades regionais e metropolitanas. Esses desenvolvimentos conduziram a uma proliferação de centros de iniciativa e de poder nos territórios, dando origem a novos problemas de coordenação em um sistema fragmentado e poliárquico marcado por uma interdependência generalizada. Essas interdependências resultam, em primeiro lugar, da multiplicação das partes interessadas da gestão territorial, que tem como corolário a fragmentação dos recursos (financeiros, de especialização e de autoridade) entre múltiplos atores públicos e privados, dependentes uns dos outros para atingirem os seus próprios objetivos. Essa multiplicação das relações de interdependência deve-se também à evolução das questões da ação pública subnacional, com a inserção de problemas complexos e difíceis nas agendas políticas e administrativas locais, atravessando todas as divisões administrativas, setoriais, geográficas e escalares.¹⁰⁰ Seja a preservação do meio ambiente, a reconversão de regiões industriais em declínio ou a luta contra a exclusão sócio-urbana, os desafios territoriais emergentes das décadas de 1980 e 1990 correspondem a problemas complexos, dos quais nenhuma instituição é detentora, pois eles resistem às soluções setoriais padronizadas do passado e exigem, portanto, a formulação de respostas territorializadas, definidas conjuntamente por todos os interessados no problema em questão.

Essas transformações exigiram uma renovação profunda das perspectivas científicas, para retratar as modalidades de regulação da ação pública local. Foi o que se verificou nos anos de 1990 e 2000, caracterizados pela profusão de trabalhos de Ciência Política e de Sociologia procurando descrever e explicar as formas do

⁹⁹ PATRICK LE GALÈS. Le desserrement du verrou de l'Etat? *Revue internationale de politique comparée*, v. 6, n. 3, p. 627-652, 1999.

¹⁰⁰ PATRICE DURAN, JEAN CLAUDE THOENIG. L'Etat et la gestion publique territoriale. *Revue française de science politique*, v. 46, n. 4, p. 580-623, 1996.

governo local e as modalidades de produção da ação pública infranacional.¹⁰¹ Os quadros analíticos forjados pela equipe de Michel Crozier, abordando o local com o prisma da administração pública em termos de relações centro-periferia, foram abandonados, substituídos por abordagens horizontais formuladas em termos de liderança territorial,¹⁰² intercâmbio político territorializado,¹⁰³ construção territorial do bem comum,¹⁰⁴ redes de ação pública,¹⁰⁵ governança urbana,¹⁰⁶ governos contratuais¹⁰⁷ ou institucionalização da ação coletiva.¹⁰⁸ Essa profusão conceitual, que resulta em parte da importação de conceitos forjados em outros contextos nacionais, corresponde a uma evolução significativa dos objetos de estudo e das perspectivas científicas, que se afastaram do Estado e de sua administração. Esse último perdeu sua centralidade nos trabalhos em nível local nas décadas de 1980 e 1990, que já não faziam parte de uma sociologia das organizações burocráticas, mas da análise das políticas públicas.

A transição da sociologia das organizações para a análise de políticas públicas não pode ser vista como uma mudança paradigmática, uma vez que essa última foi influenciada pela primeira.¹⁰⁹ A análise das políticas públicas, cujo desenvolvimento

¹⁰¹ Ver especialmente RICHARD BALME, ALAIN FAURE, ALBERT MABILEAU (dir.). *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*. Paris: Presses de Science Po, 1999. – ALAIN FAURE, EMMANUEL NÉGRER (dir.). *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*. Paris: L'Harmattan, 2007. – ALAIN FAURE, ANNE-CÉCILE DOUILLET. *L'action publique et la question territoriale*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, 2005. – ANNE-CÉCILE DOUILLET, ALAIN FAURE, CHARLOTTE HALPERN, JEAN-PHILIPPE LERESCHE (dir.). *L'action publique locale dans tous ses états. La démocratie à l'épreuve de la différenciation* Paris: L'Harmattan, 2012.

¹⁰² JEAN GUSTAVE PADIOLEAU. L'action publique urbaine moderniste. *Politiques et Management Public*, v. 9, n. 3, p. 133-146, 1991. – ANDY SMITH, CLAUDE SORBETS (dir.). *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2003.

¹⁰³ JEAN GUSTAVE PADIOLEAU. L'action publique urbaine moderniste. *Politiques et Management Public*, v. 9, n. 3, p. 133-146, 1991. – ANDY SMITH, CLAUDE SORBETS (dir.). *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2003.

⁸⁶ EMMANUEL NÉGRER. Intégration européenne et échanges politiques territorialisés. *Pôle Sud*, v. 3, n. 1, p. 38-54, 1995.

¹⁰⁴ PIERRE LASCOUTES, JEAN-PIERRE LE BOURHIS. *op. cit.*

¹⁰⁵ PATRICK LE GALES, MARK THATCHER (dir.). *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*. Paris: L'Harmattan, 1995. – JEAN-PIERRE GAUDIN. Politiques urbaines et négociations territoriales: quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques? *Revue française de science politique*, v. 45, n. 1, p. 31-56, 1995.

¹⁰⁶ PATRICK LE GALÈS. *op. cit.*, 1995.

¹⁰⁷ JEAN-PIERRE GAUDIN. *Gouverner par contrat, l'action publique en question*. Paris: Presses de Sciences Po, 1999.

¹⁰⁸ PATRICE DURAN, JEAN CLAUDE THOENIG. *op. cit.*

¹⁰⁹ PATRICE DURAN. *op. cit.*

na França é concomitante à descentralização, tem sido inspirada pelo trabalho de *policy analysis* e da sociologia das organizações americanas, que Michel Crozier havia divulgado deste lado do Atlântico, bem como pela sociologia da ação organizada que ele havia desenvolvido com Erhard Friedberg.¹¹⁰ Em muitos aspectos, a análise das políticas públicas francesas está alinhada com essa tendência, na medida em que se organiza em torno de um postulado pluralista e de uma abordagem política centrada nos desafios operacionais da produção e da eficiência.¹¹¹ Tal como Michel Crozier e a sua equipe, que tinham colocado no centro da sua análise os desafios da execução e da coordenação da ação, mostrando que não se esgotavam na hierarquia,¹¹² os politólogos e sociólogos que se debruçaram sobre a ação pública local nos anos 1980 e 1990 privilegiaram questões relativas à mobilização, coordenação e integração dos atores e dos sistemas que compuseram. No entanto, essa filiação não levou à simples reprodução de obras, que deveriam ter sido atualizadas para levar em conta essas mudanças contextuais. A abordagem das políticas públicas corresponde, efetivamente, a uma mudança no foco de análise, que já não se concentra no Estado e na sua administração. Como as leis de descentralização deram às coletividades locais responsabilidade por numerosas políticas públicas, é a partir do estudo dessas coletividades, de seus representantes eleitos e de suas relações com diversos atores econômicos e grupos sociais presentes nos territórios, que os pesquisadores abordaram o funcionamento do espaço político infranacional e as modalidades de produção da ação pública local. As análises Estado-cêntricas – e, portanto, verticais – do local deram lugar a abordagens horizontais e reticulares.

Certamente, ainda existem análises na produção científica da década de 1980 e da primeira metade da década de 1990 que se concentram tanto na administração territorial do Estado quanto na manutenção de uma centralidade estatal na gestão pública dos territórios. Esse é particularmente o caso dos estudos sobre contratos propostos pelo Estado, após a descentralização das coletividades locais a diferentes níveis, para organizar a implementação em parceria de várias políticas públicas. O estudo desses contratos levou alguns pesquisadores a destacar a assimetria dos contratantes, em benefício de um Estado capaz de impor às coletividades as suas prioridades.¹¹³ Nessa perspectiva, a descentralização pôde parecer uma “astúcia do Estado”, permitindo ao poder central manter sob uma forma renovada o seu domínio sobre os poderes locais.¹¹⁴ Uma interpretação mais matizada do papel do Estado, após a descentralização, foi proposta por Jean-Claude Thoenig e Patrice

¹¹⁰ MICHEL CROZIER, ERHARD FRIEDBERG. *L'acteur et le système*. Paris: Seuil, 1977.

¹¹¹

¹¹² GILLES PINSON. *op. cit.*

¹¹³ JEAN-PIERRE GAUDIN. *La négociation des politiques contractuelles*. Paris: l'Harmattan. 1996.

¹¹⁴ JACQUES CAILLOSSE. La décentralisation, une *ruse* de l'État central? Comment le “centre” (se) sort-il des politiques de décentralisation? *Pouvoirs Locaux*, v. 63, n. 4, p. 43-53, 2004.

Duran, que a analisaram em termos de institucionalização da ação coletiva. O seu modelo analítico centrado na administração enfatiza a dimensão processual da intervenção estatal subnacional, cujo papel é organizar a cooperação entre as diversas partes interessadas na gestão territorial se essas não puderem impor uma direção à sua ação:

“A institucionalização da ação coletiva está se tornando um importante processo adotado pelo Estado para influenciar a condução dos assuntos públicos. A institucionalização proporciona, ou quer proporcionar, uma solução para a cooperação (mesmo que à custa de uma maior indeterminação das esferas de ação), propondo, de forma menos coerciva, cenas de ação mais ou menos sustentáveis ao longo do tempo. Estes destinam-se a estruturar modos de intercâmbio e a articular posições num contexto de interdependência entre problemas, atores e interesses”.¹¹⁵

No entanto, essas análises Estado-cêntricas da ação pública local são uma exceção na produção científica do período em que a administração se tornou periférica. Por mais que seja uma realidade empírica, essa perda de centralidade estatal corresponde a uma mudança no olhar dos pesquisadores para novos níveis de governo que estavam então crescendo no poder. Alguns desses pesquisadores se concentraram na União Europeia, cujas políticas regionais e urbanas reduziram a dependência das autoridades locais francesas dos recursos financeiros, cognitivos e metodológicos fornecidos pela administração estatal.¹¹⁶ Outras se centraram nas regiões, que utilizaram essas políticas europeias como base para afirmar a sua autonomia em relação ao Estado.¹¹⁷ Mas são sobretudo as cidades que têm sido o centro das atenções. Uma vez que os governos urbanos surgiram como os principais centros de iniciativa para a ação pública local, levando estratégias desenvolvidas em relativa autonomia em relação ao Estado,¹¹⁸ mas em interação com as diversas instituições públicas, interesses econômicos e grupos sociais que compõem as sociedades urbanas.¹¹⁹ A estruturação dos poderes de aglomeração de cidades e metropolitanos na virada dos anos 2000 apenas

¹¹⁵ PATRICE DURAN, JEAN CLAUDE THOENIG. *op. cit.*, p. 600.

¹¹⁶ ANDY SMITH. *L'Europe politique au miroir du local*. Paris: L'Harmattan, 1995. — ROMAIN PASQUIER. *Le pouvoir régional: mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*. Paris: Presses de Sciences Po, 2012.

¹¹⁷ *Ibid.* PATRICK LE GALÈS, CHRISTIAN LEQUESNE (dir.) *Les paradoxes des régions en Europe*. Paris: La Découverte, 1997.

¹¹⁸ JEAN GUSTAVE PADIOLEAU. L'action publique urbaine moderniste. *Politiques et Management Public*, v. 9, n. 3, 1991.

¹¹⁹ PATRICK LE GALÈS. *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*. 2e édition. Paris: Presses de Sciences Po, 2011. — OLIVIER BORRAZ. Le

reforçou esse tropismo urbano de trabalho na ação pública local, e a mudança corolária na análise das burocracias estatais em relação às autoridades urbanas eleitas. Estes últimos parecem ser os principais beneficiários da transição de um sistema de administração centrado no Estado para um sistema de governo centrado nos eleitos locais.¹²⁰ Em contraste com os notáveis que substituíram, os prefeitos urbanos tornaram-se empreendedores de políticas públicas, líderes de projetos de desenvolvimento para seu território, em torno dos quais se organiza a mobilização de atores e recursos dentro do território, bem como a atração de recursos externos.¹²¹

A governança territorial – como conceito e como projeto de pesquisa – marca a culminação dessa descentralização analítica, de uma abordagem vertical centrada no Estado para uma abordagem horizontal centrada em representantes eleitos e redes de atores locais. Para os pesquisadores que o forjaram e para aqueles que o importaram para a França, o recurso à noção de governança em vez da de governo visava enfatizar a pluralização dos sistemas de atores e abrir um projeto de pesquisa sobre as modalidades de gestão coletiva e agregação de interesses em um contexto de fragmentação da autoridade.¹²² As questões relativas às transformações do Estado não estavam ausentes desse projeto de governança, mas foi considerado como um ator entre outros, pouco diferenciado em uma vasta rede de atores públicos e privados.¹²³ Essa premissa fundadora foi confirmada por numerosos estudos empíricos que mostram a crescente marginalização das administrações estatais na governança das cidades e regiões francesas, a ponto de justificar teoricamente a evacuação das análises territoriais de um Estado cujo papel se tornou, no final do século 20, periférico.¹²⁴

gouvernement municipal en France. Un modèle d'intégration en recomposition. *Pôle Sud*, v. 13, p. 11-26, 2000.

¹²⁰ DOMINIQUE LORRAIN. De l'administration républicaine au gouvernement urbain. *Sociologie du travail*, v. 33, n. 4, p. 461-484, 1991.

¹²¹ JOSEPH FONTAINE, CHRISTIAN LE BART (dir.). *Le métier d' élu local*. Paris: L'Harmattan, 1994. – GILLES PINSON. *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*. Paris: Presses de Sciences Po, 2009.

¹²² JAN KOOIMAN. *op. cit.* – Patrick Le Galès. *op. cit.*, 1995. – RODERICK ARTHUR RHODES. The new governance: governing without government. *Political Studies*, v. (44), p. 652-667, 1996. – JON PIERRE (dir.). *Debating governance. Authority, steering, and democracy*. Oxford, Oxford University Press, 2000.

¹²³ OLIVIER BORRAZ, PATRICK LE GALÈS. Gouvernement et gouvernance des villes. In: JEAN-Philippe LERESCHE (dir.). *Gouvernance locale, coopération et légitimité. Le cas suisse dans une perspective comparée*. Paris: Pédone, p. 343-367, 2001.

¹²⁴ GILLES PINSON. La gouvernance des villes françaises. Du schéma centre-périphérie aux régimes urbains. *Métropoles*, v. 7), 2010.

Retirada e retorno do Estado: o governo a distância

Vinte anos após as leis de descentralização que transformaram profundamente a relação entre as autoridades centrais e locais, a ação pública francesa foi interrompida por uma nova onda de reformas de descentralização. Em primeiro lugar, uma reforma constitucional adotada em 2003 abriu novos direitos aos órgãos das coletividades territoriais em matéria de experimentação e organização de referendos locais. Essa extensão das liberdades políticas locais prosseguiu no plano da ação pública no ano seguinte, com transferências de competências que deram às coletividades a inteira responsabilidade de numerosas políticas que até então tinham sido objeto de uma cogestão contratual com as administrações estatais. Finalmente, várias leis de reforma comunitária aprovadas entre 2010 e 2015 estenderam o movimento, transferindo competências adicionais às regiões e intermunicipalidades e criando instituições metropolitanas que rapidamente cresceram em tamanho, concentrando recursos financeiros, conhecimento e legitimidade que foram fragmentados entre os municípios. Embora tenha sido consagrada na Constituição, cujo artigo 1º estipula agora que “a organização da República é descentralizada”, a dinâmica da descentralização na prática não pôs fim aos debates políticos e acadêmicos sobre a centralização francesa. Pelo contrário, e muito paradoxalmente, o aprofundamento jurídico da descentralização tem sido acompanhado por uma renovação da centralização política, cujos estudos de sociologia da ação pública têm trazido à tona as causas.

Esse duplo movimento paradoxal de descentralização jurídica e centralização política deve-se, antes de tudo, às reformas administrativas neogerencialistas que se intensificaram em paralelo às transferências de competências do Estado para as coletividades.¹²⁵ Essas reformas, que dizem respeito tanto ao orçamento do Estado (introdução de instrumentos de gestão orçamental baseados no desempenho), como aos formatos organizacionais da sua administração, ao duplo nível central (fragmentação das administrações em organismos semiautônomos) e ao nível descentralizado (encerramento dos serviços locais e reorganização destes serviços do nível departamental para o nível regional), combinaram-se com as transferências de competências para as coletividades, para levar à retirada do Estado de numerosas políticas locais. Essa retirada poderia ter justificado *ex-post* o desaparecimento do Estado na busca da governança territorial. Mas, pelo contrário, é a sua reintrodução nesse projeto que se tem verificado nos últimos anos, essa reintrodução proveniente de análises empíricas que revelam fenômenos combinados de abandono da implementação de políticas locais e de reafirmação

¹²⁵ PHILIPPE BEZES. Les politiques de réforme de l’Etat sous Sarkozy. Rhétorique de rupture, réformes de structures et désorganisations. In: JACQUES DE MAILLARD, YVES SUREL (dir.). *Les politiques publiques sous Sarkozy*. Paris: Presses de Sciences Po, 2012.

do Estado na gestão dessas políticas na França¹²⁶ como em outros países europeus¹²⁷ e uma renovação, na esfera acadêmica internacional, dos esquemas de análise das relações entre governos centrais e locais.¹²⁸ Rompendo com o senso comum, que associa neoliberalização e declínio do Estado, este trabalho mostra como a difusão dos princípios da regulação competitiva na ação pública, embutidos nos instrumentos da *New Public Management*, tem sido acompanhada por uma recomposição do Estado que lhe permitiu recuperar a capacidade de orientar a distância políticas definidas e implementadas por atores autônomos.¹²⁹ Essa evolução do papel do Estado na ação pública subnacional, refletida na noção de Estado regulador, decorre diretamente das reformas de cunho neogerencialista, que transformaram em um mesmo movimento sua organização e instrumentação.¹³⁰ Ao desmontar os sistemas de atores locais e desvinculados das contingências da implementação de políticas públicas, o Estado reconstituído dispõe de novos instrumentos governamentais que lhe permitem recuperar a capacidade

¹²⁶ RENAUD EPSTEIN. *La rénovation urbaine: démolition-reconstruction de l'Etat*. Paris: Presses de Sciences Po, 2013. – ROMAIN PASQUIER. *op. cit.* – JÉRÔME AUST, BENOIT CRET. L'État entre retrait et réinvestissement des territoires. *Revue française de sociologie*, v. 53, n. 1, p. 3-33, 2011.

¹²⁷ MATTHIAS BERNT. Partnerships for demolition: the governance of urban renewal in East Germany's shrinking cities. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 33, n. 3, p. 754-769, 2009. – CRISPAN FULLER, MIKE GEDDES. Urban governance under neoliberalism: new labour and the restructuring of state-space. *Antipode*, v. 40, n. 2, p. 252-282, 2008. – FLORENCE FAUCHER-KING, PATRICK LE GALES. *Tony Blair 1997-2007*. Paris: Presses de Sciences Po, 2007.

¹²⁸ BOB JESSOP. Liberalism, neoliberalism, and urban governance: a state-theoretical perspective. *Antipode*, v. 34, n. 3, p. 452-472, 2002. – NEIL BRENNER. *New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford: Oxford University Press, 2004. – CARL DAHLSTRÖM, B. GUY PETERS, JON PIERRE (dir.). *Steering from the centre: strengthening political control in Western democracies*. Toronto: University of Toronto Press, 2011.

¹²⁹ WALTER KICKERT. Steering at a distance: a new paradigm of public governance in Dutch higher education. *Governance*, v. 8, n. 1, p. 135-157, 1995. – RENAUD EPSTEIN. *op. cit.*, 2005. – PATRICK HASSENTEUFEL. Les systèmes de santé entre conceptualisation économique et reconceptualisation politique. *Socio-logos. Revue de l'association française de sociologie*, v. 9, 2014.

¹³⁰ A noção de Estado regulador, segundo a análise de Patrick Hassenteufel, refere-se a “dois desenvolvimentos interdependentes nas políticas públicas”. A primeira é a transição gradual do fazer para o mandar-fazer: o Estado regulador é um Estado que atua mais indiretamente do que diretamente, que é mais interativo do que ativo, que delega mais do que intervém diretamente, que dirige e que orienta mais do que implementa. A segunda evolução, que decorre da primeira, é o reforço das capacidades de controle estatal através do desenvolvimento da auditoria, da avaliação, do *benchmarking*, do controle de qualidade etc., em particular no contexto das agências. PATRICK HASSENTEUFEL. L'État mis à nu par les politiques publiques?. In: BERTRAND BADIE, YVES DÉLOYE (dir.). *Les temps de l'État*. Paris: Fayard, 2008. p. 326.

de gerir a ação pública subnacional em que a sua administração já não participa mais diretamente.

Como é que o governo central consegue orientar a ação coordenada pelos poderes locais autônomos? Para compreender os mecanismos em funcionamento nessa centralização paradoxal, é necessário considerar os instrumentos utilizados pelo Estado para organizar a implementação das suas prioridades pelas coletividades e, em particular, três das quais já não se enquadram em uma lógica vertical de *command and control*, nem em uma negociação política horizontal entre os eleitos e os representantes estatais locais, mas na competição nacional dos territórios: os editais para projetos, as marcas e indicadores de desempenho.

Antes de entrar na apresentação desses instrumentos, é importante relativizar a autonomia adquirida pelas coletividades francesas, cuja ação se desenvolve em um quadro restrito. Essa permanece firmemente controlada por um Estado que, ao contrário do que se observa em muitos países europeus, manteve o monopólio do Poder Legislativo e regulamentar.¹³¹ O direito de experimentação que lhes foi concedido em 2003 não questiona de modo algum esse monopólio, pois é sempre o Estado quem autoriza o lançamento de um experimento local, define seu escopo, controla sua aplicação e decide sua generalização ou seu abandono. O enquadramento estatal desenvolve-se também, ou sobretudo, no plano orçamental. A inscrição na Constituição do princípio da autonomia fiscal das coletividades territoriais não impediu a continuação do controle estatal sobre as receitas e as despesas locais desde meados dos anos 1990. Reformas sucessivas reduziram o poder fiscal das coletividades, cujos recursos dependem cada vez mais de transferências nacionais.¹³² Essa estrutura de financiamento permite ao Estado impor-lhes cortes orçamentais, o que fez congelando as suas dotações durante o período 2011-2013, reduzindo depois a sua assistência financeira a partir de 2014. Em um contexto de austeridade, o fortalecimento da autonomia local é, portanto, semelhante a uma “descentralização da escassez”,¹³³ deixando os governos locais responsáveis por ajustes dolorosos.

Para as coletividades territoriais, a extensão da autonomia jurídica e o endurecimento das restrições orçamentais têm andado, portanto, em paralelo. Esse duplo movimento aumentou a dependência dos atores territoriais de recursos excepcionais mobilizados para programas orientados para objetivos e ações definidos centralmente, apoiados por agências nacionais cujos orçamentos são atribuídos por meio de editais para apresentação de projetos que colocam em concorrência as

¹³¹ ROMAIN PASQUIER. *op. cit.*, 2012.

¹³² PATRICK LE LIDEC. La décentralisation, la structure du financement et les jeux de transfert de l'impopularité en France. In: PHILIPPE BEZES, ALEXANDRE SINÉ (dirs.). *Gouverner (par) les finances publiques*. Paris: Presses de Sciences Po, 2011. p. 149-192.

¹³³ YVES MÉNY, VINCENT WRIGHT (dir.). *Center-periphery relations in Western Europe*. London: Allen and Unwin, 1985.

coletividades, à semelhança do *programa dos “Investimentos de futuro” iniciado em 2009. Após ter definido as cinco prioridades desse programa, dotado de 35 mil milhões de euros, o Estado repartiu esse orçamento por 10 agências nacionais, que lançaram mais de 50 editais para projetos. Estes se realizam todos segundo uma mesma estrutura: publicação de especificações que definem os objetivos e as ações elegíveis, o conteúdo das propostas esperadas e os critérios de seleção; elaboração dos projetos deixada à iniciativa dos atores locais; seleção nacional de um pequeno número de candidatos aprovados; assinatura de convênios especificando os programas de ações a serem executadas, o seu calendário e o seu plano de financiamento; criação de instrumentos de padronizados de monitoramento. O uso agora banalizado desse instrumento de alocação orçamentária apresenta, para o poder central, muitos interesses.*¹³⁴ Os editais para projetos respeitam os princípios da autonomia comunitária e da subsidiariedade, uma vez que os projetos são desenvolvidos por iniciativa de atores locais. Em um período marcado pela austeridade e pela adoção de um referencial de espaço neoliberal que privilegia as questões da atratividade e da competitividade territorial, em detrimento do quadro de referência histórico para o planejamento do uso da terra destinado a reduzir as desigualdades territoriais,¹³⁵ os editais para projetos permitem ao Estado ser seletivo, para evitar a pulverização resultante da ação uniforme sobre o território e apoiar apenas *um número limitado de projetos que respondam precisamente às prioridades nacionais. A alocação competitiva de recursos nacionais também incentiva a emulação, levando os atores territoriais a inovar para se distinguirem. Mas essa concorrência tem como principal efeito encorajá-los a cumprir as expectativas dos doadores, uma vez que a incerteza sobre os resultados da competição os incentiva a desenvolver projetos respeitando fielmente os objetivos definidos nas especificações nacionais ou mesmo a antecipar os critérios implícitos de seleção para maximizar suas chances de sucesso.*¹³⁶ Enfim, como os projetos esperados devem demonstrar a mobilização de múltiplos atores e interesses em torno de uma estratégia comum, esse instrumento competitivo estimula a cooperação territorial e contribui para a constituição de territórios como atores coletivos. *Porque é evidente para todos que, na ausência de um acordo entre as partes envolvidas na governança territorial, ou se esse acordo for reduzido a declarações de intenções que não sejam acompanhadas de um programa de ação compartilhada e de uma estrutura de gestão integrada, as suas chances de estar entre os vencedores do edital nacional seriam limitadas.* Porque é seletiva — e quanto mais seletiva for —, a convocatória para projetos é um instrumento disciplinar, permitindo a um Estado com

¹³⁴ RENAUD EPSTEIN. La gouvernance territoriale: une affaire d'État. La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires. *L'Année sociologique*, v. 65, n. 2, p. 457-482, 2015.

¹³⁵ NEIL BRENNER. *New State spaces: urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

¹³⁶ JAMIE PECK. Austerity urbanism: American cities under extreme economy. *City*, v. 16, n. 6, 2012, p. 626-655. — ÉLÉANOR BRETON. Répondre à l'appel (à projets). Récits d'un apprentissage silencieux des normes de l'action publique patrimoniale. *Politix*, v. 1, n. 105, p. 213-232, 2014.

recursos limitados “liderar a conduta”¹³⁷ de atores locais que desenvolvem, com total autonomia, projetos e ações que vão ao encontro das prioridades centrais.

Ao contrário do que se possa pensar, a participação desses governos locais nesses torneios competitivos organizados pelo Estado não está condicionada à dimensão dos orçamentos diretamente envolvidos. Essa forma de governo a distância baseada na alocação competitiva de recursos estatais foi, de fato, ampliada com o uso de um segundo tipo de instrumento envolvendo recursos puramente honorários: marcas, prêmios, troféus e outras distinções territoriais, que são para as comunidades locais o que as medalhas honorárias são para os homens.¹³⁸ A semelhança dessas últimas, as marcas e troféus territoriais conferem recursos simbólicos aos quais as coletividades atribuem um grande valor, e que utilizam como sinais de distinção que permitem valorizar-se na concorrência interterritorial.¹³⁹ Essas recompensas, pelas quais o Estado atribui publicamente mérito a um território ou a um projeto aí desenvolvido, tiveram uma expansão recente e espetacular na instrumentação das políticas francesas, particularmente em campos de ação emergentes, marcados por uma frágil formalização de problemas e soluções, uma distribuição incerta de responsabilidades entre várias instituições e profissões, bem como uma falta de legitimidade e de recursos financeiros.¹⁴⁰ As marcas que certificam o cumprimento de normas que vão além dos requisitos regulamentares e dos preços utilizados para distinguir a excepcionalidade podem ser novamente consideradas como instrumentos de gestão das insuficiências orçamentárias, cujo funcionamento e efeitos são da mesma natureza que os das chamadas para a apresentação de projetos.

À imagem desses últimos, trata-se de instrumentos de incentivo apoiados em mecanismos competitivos, que permitem a um Estado que já não possui a autoridade e o dinheiro necessários para impor as suas prioridades e as suas soluções, nem sequer a competência necessária para as definir, pesar a distância nas agendas e nos projetos das coletividades. A preparação dos processos de candidatura, em um prazo limitado, exerce pressão sobre os atores territoriais. Incentiva-os a se tornarem atores coletivos e a desenvolverem projetos inovadores que respondam de forma exemplar às prioridades governamentais, e que possam ser recompensados como tal. Os

¹³⁷ MICHEL FOUCAULT. La “gouvernementalité”. In: *Dits et Ecrits III*. Paris: Gallimard, 1994. p. 635-657. — PETER MILLER; NIKOLAS ROSE. Governing economic life. *Economy and Society*, v. 19, n. 1, p. 1-31, 1990.

¹³⁸ OLIVIER IHL. *Le Mérite et la République: essai sur la société des émules*. Paris: Gallimard, 2007.

¹³⁹ A atratividade desses instrumentos simbólicos é tanto maior quanto são frequentemente associados a outros instrumentos de alocação orçamental. É o caso dos rótulos que podem ser associados a benefícios fiscais, e ainda mais dos prêmios e troféus que colocam as cidades vencedoras em uma posição favorável para influenciar o desenvolvimento de novas regulamentações e aceder a subsídios estatais.

¹⁴⁰ RENAUD EPSTEIN. Les trophées de la gouvernance urbaine. *Pouvoirs locaux*, v. 37, p. 13-18, 2013.

efeitos desses instrumentos vão além das cidades envolvidas no processo de criação de marcas ou do concurso. As distinções e certificações contribuem para os mecanismos de transferência da ação pública, favorecendo a circulação entre territórios de objetivos, técnicas ou instrumentos desenvolvidos em um determinado lugar. Ao distinguir uma ou poucas comunidades, o Estado as coloca como modelos para todas as outras, fornecendo-lhes tanto uma referência para a autoavaliação quanto inventários de “boas práticas” a serem atualizadas. A seleção, modelação e promoção de iniciativas locais permitem assim ao Estado enquadrar a circulação de objetivos, conhecimento, experiências e instrumentos entre territórios, cuja importância crescente na construção da ação pública subnacional tem sido demasiadas vezes analisada como um indicador da desnacionalização e da desestatização das políticas territoriais.¹⁴¹ O caso francês mostra, pelo contrário, que podem ser uma alavanca para restaurar a influência do Estado na governança territorial em um contexto de redistribuição dos recursos da autoridade política e da ação pública aos governos locais.

Por último, consideremos os indicadores de desempenho, que se propagaram com grande velocidade na ação pública francesa desde que a lei orgânica sobre as leis de finanças, aprovada em 2001, os colocou no centro do funcionamento do Estado. Ao recompor as políticas estatais sob a forma de programas, organizados em torno de objetivos quantitativos, cuja realização é seguida de um ou mais indicadores de desempenho, essa lei orgânica visava aumentar a transparência e a eficiência da ação pública. Na ausência dos efeitos esperados na matéria,¹⁴² a sistematização dos indicadores de desempenho teve efeitos sensíveis nas relações entre os diferentes segmentos do Estado e, para além disso, as que mantêm com as coletividades e as outras instituições que participam na execução dos seus programas nos territórios. Porque os indicadores de desempenho, que servem de base a inúmeros dispositivos de *reporting*, de *monitoring*, de auditoria e de *benchmarking*, são portadores de poderosos efeitos centralizadores, como o demonstraram os trabalhos sobre as reformas do Estado na Grã-Bretanha.¹⁴³ Nesse país, o uso intensivo de indicadores de desempenho tem submetido as autoridades locais e os serviços públicos locais a fortes pressões verticais, provenientes tanto da recompensa (concessão de honras, autonomia e orçamentos adicionais para os mais eficientes), como da penalização (desonra pública, redução das dotações, até mesmo colocação sob supervisão).¹⁴⁴ Esses indicadores, definidos e acompanhados pelo Estado e pelas suas agências para controlar a implementação local dos seus programas,

¹⁴¹ VINCENT BÉAL, RENAUD EPSTEIN, GILLES PINSON. La circulation croisée. Modèles, labels et bonnes pratiques dans les rapports centre-périphérie. *Gouvernement et action publique*, v. 3, n. 3, p. 103-127, 2015.

¹⁴² JEAN-RENÉ BRUNETTIÈRE. Les objectifs et les indicateurs de la LOLF, quatre ans après... *Revue française d'administration publique*, v. 135, n. 3, 2011.

¹⁴³ PATRICK LE GALÈS. Performance measurement as a policy instrument. *Policy Studies*, v. 37, n. 6, p. 508-520, 2016.

¹⁴⁴ FLORENCE FAUCHER-KING, PATRICK LE GALÈS. *op. cit.*

não produziram efeitos tão radicais na França, mas tiveram um impacto significativo na determinação e hierarquização das prioridades locais e das condições da sua implementação. Por um lado, as exigências contínuas de *reporting* e as auditorias regulares organizadas pelas agências estatais incentivaram os atores locais a se concentrarem na evolução desses indicadores (e, portanto, na realização dos objetivos que estavam a comunicar), em detrimento de todos os outros. Por outro lado, esses indicadores foram utilizados para comparar o desempenho das diferentes cidades baseado em uma lógica de *benchmark*. Ao mostrar o atraso de algumas cidades, ou, pelo menos a diferença que as separa de outras cidades em termos dos critérios informados, as agências nacionais encorajaram os atores locais a se mobilizarem para recuperar o atraso, ao mesmo tempo que identificaram cidades de referência cujas “boas práticas” poderiam servir de modelo para elas a esse respeito. Tal como os convites à apresentação de projetos e rótulos, os indicadores de desempenho permitem ao Estado recuperar a capacidade de orientar políticas livremente desenvolvidas pelos governos locais, estimulando a concorrência e promovendo seletivamente as suas iniciativas.

Conclusão

Três lições principais podem ser tiradas deste capítulo. Em um nível empírico, mostra uma dinâmica da ascensão dos governos locais na ação pública francesa. Desde as primeiras leis de descentralização, no início da década de 1980, várias ondas de reformas institucionais fortaleceram a autonomia e as competências das autoridades locais, nas quais o Estado delegou plena responsabilidade pela definição, implementação e coerência de um número crescente de políticas públicas. Mas a retirada do Estado dessas políticas não levou a um desaparecimento, ou mesmo necessariamente a uma redução, do controle estatal sobre a ação pública local. Pelo contrário, permitiu a um Estado reconstituído renovar os seus instrumentos de intervenção nos territórios, por meio dos quais adquiriu novas capacidades para orientar as políticas prosseguidas pelos governos locais. Essa intervenção territorial já não consiste na aplicação uniforme das normas nacionais, nem na negociação local das modalidades de implementação das políticas nacionais de acordo com os projetos desenvolvidos pelas autoridades locais. É o resultado de uma variação sub-nacional seletiva dos programas estatais, baseada em instrumentos competitivos que incentivam as autoridades locais a desenvolver soluções *ad hoc* para operacionalizar os objetivos nacionais. A seleção e modelagem de experiências locais consideradas exemplares permitem ao Estado estimular processos de imitação e, portanto, padronização baseados nas iniciativas dos territórios-modelo, pela circulação de suas “boas práticas” ou por sua transcrição em padrões nacionais.

O segundo ensino diz respeito à evolução das abordagens privilegiadas nos trabalhos franceses de sociologia da ação pública local, em ligação com as transformações dessa última. A perda da centralidade estatal na ação pública local após a descentralização

no início dos anos 1980, seguida pela reafirmação dessa centralidade como resultado das reformas inspiradas no novo gerencialismo dos anos 2000, tem sido refletida nas análises científicas. As análises da ação pública local, desenvolvidas pelos sociólogos das organizações nas décadas de 1960 e 1970, focalizaram o aparato administrativo do Estado, responsável pela implementação local das decisões centrais. Elas se tornaram obsoletas como resultado de leis de descentralização que levaram à emergência de poderes locais emancipados do controle estatal. Essa ruptura teve repercussões no trabalho dos especialistas da ação pública local, que abandonaram as abordagens Estado-cêntricas do passado em favor de abordagens pluralistas, considerando as interações entre os múltiplos atores da governança territorial. Assim, o Estado tem sido gradualmente relegado à periferia das agendas de pesquisa sobre a ação pública local, na medida em que sua retirada territorial se acelerou nos anos 2000 com o aprofundamento da descentralização e das reformas administrativas. A reintrodução do Estado na sociologia da ação pública local, observada nos últimos anos, é ainda mais marcante.

A terceira lição, que é sem dúvida a principal, pode ser tirada dos trabalhos franceses sobre a sociologia da ação pública local, diz respeito à estruturação das relações entre os níveis de governo e os mecanismos de centralização política. Como mostrado nas páginas anteriores, a descentralização pode levar a uma redução das capacidades de ação local do governo central e contribuir para o seu fortalecimento. No caso francês, o empoderamento dos governos locais em relação ao Estado nas últimas décadas foi ampliado mais recentemente por um fortalecimento recíproco do poder central em relação às autoridades locais. Porque as reformas inspiradas no novo gerencialismo que recompuseram o aparelho administrativo do Estado levaram a uma desintegração territorial desse último. Desvinculado dos interesses defendidos pelos atores locais e das contingências da implementação de políticas públicas, o Estado pode, portanto, contar com a capacidade de iniciativa dos governos locais, cuja conduta conduz por meio de instrumentos disciplinares. Essa evolução das relações entre níveis de governo, que não é específica do caso francês, suscita novas questões de investigação que começam agora a ser exploradas, sobretudo no que diz respeito ao alcance de uma forma de governo a distância cuja efetividade e, sobretudo, sua eficácia variam em função dos territórios e setores,¹⁴⁵ e mesmo entre programas dentro do mesmo setor.¹⁴⁶

¹⁴⁵ CLAIRE DUPUY, JULIE POLLARD. A dethroned king? The limits of State infrastructural power in France. *Public Administration*, v. 92, n. 2, p. 359-374, 2014. – RÉMI DORMOIS. L'agencification: opportunité ou contrainte pour renforcer la capacité d'action politique des villes? Le rapport à l'ANRU et à l'ANAH dans la conduite de la politique de renouvellement urbain à Saint-Etienne (2003 – 2015). *Métropoles*, v. 18, 2016. – CRESPIY CÉCILE, SIMOULIN VINCENT. *op. cit.*

¹⁴⁶ EMMANUEL NÉGRIER, PHILIPPE TEILLET. La réforme de l'État culturel local. Reconcentration instrumentale ou "contrôle orienté"? *Sciences de la société*, v. 90, p. 76-91, 2013. – VINCENT BÉAL. *Les politiques du développement durable. Gouverner l'environnement dans les villes françaises et britanniques (1970-2010)*. Thèse de Science politique. Université Jean Monnet de Saint-Étienne, 2011.

A CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS GLOBAIS

Ève Fouilleux

Introdução

O objetivo deste capítulo é destacar as contribuições da análise cognitiva das políticas públicas “à la française” para o estudo do internacional/transnacional, e mostrar suas vantagens em explicar certos processos políticos contemporâneos que lhe estão vinculados.¹⁴⁷ Como veremos mais adiante, estendemos a noção de internacional para transnacional, ou seja, além do jogo rigoroso dos Estados, um nível ainda qualificado como “global” em relação à globalização. Por meio das questões que levanta (questões e processos de construção de sentido nas políticas públicas, o papel das representações nas relações de poder entre atores, a dialética da regulação/legitimação), os conceitos que mobiliza (referenciais, ajuste global/setorial, mediadores, arenas, fóruns, etc.), as abordagens (sociologia política das organizações e dos atores) e os métodos que utiliza (especialmente pesquisas de campo aprofundadas), a escola francesa de análise cognitiva das políticas públicas permite responder a questões que são raramente abordadas por outras subdisciplinas da Ciência Política envolvidas mais tradicionalmente na análise dos assuntos internacionais, incluindo, em particular, a das relações internacionais. O que fazem realmente, concretamente, as organizações internacionais, ou seja, o que fazem em termos de política pública? Quais são os vínculos entre o que está acontecendo internacionalmente e as políticas públicas nacionais? Quais são as modalidades reais da famosa “governança global” (representações e instrumentos em jogo) e as que se referem concretamente os cidadãos do mundo?

Em vários países, o papel das representações tem sido destacado mais ou menos simultaneamente em várias comunidades de pesquisa em Ciências Sociais,

¹⁴⁷ Este capítulo deve muito às muitas discussões que tivemos com Bruno Jobert nos últimos anos, particularmente no contexto das *joint sessions* do European Consortium for Political Research (ECPR) no Chipre em 2006, onde conduzimos conjuntamente um *workshop* sobre “*Policy ideas, discourses and debates in the globalisation process. Have developing countries a chance to compete?*”.

como as *comunidades epistêmicas* de Peter Haas, os paradigmas de Peter Hall, os *frames* de Martin Rein e Donald Schon ou o *référentiel* (quadro de referência) de Bruno Jobert e Pierre Muller. Mas, se a abordagem francesa faz parte de um movimento internacional que reúne obras muito diversas – descritas por Vivien Schmidt como institucionalismo discursivo (SCHMIDT, 2008) –, não constitui de modo algum a aplicação mais ou menos adaptada de uma invenção do outro lado do Atlântico, como é o caso da Economia. Como parte de uma evolução transnacional da disciplina, a chamada abordagem “cognitiva” da análise de políticas públicas é, na minha opinião, uma abordagem pioneira e específica.

A sua originalidade reside em duas preocupações centrais. Por um lado, seu projeto consiste em repensar a dinâmica das políticas em sua articulação com dinâmicas mais globais, em particular por meio da ideia de global/setorial, levando a uma teoria sociológica da ação pública (JOBERT; MULLER, 1987; MULLER, 2000; 2013). Esse esforço de teorização parece ainda mais digno de nota, uma vez que a grande maioria das obras contemporâneas carece desse tipo de ambição. Por outro lado, insiste nos processos complexos de produção das representações, as quais nunca são consideradas como um dado. Essa perspectiva levou ao desenvolvimento de ferramentas originais para a análise desses processos com os conceitos de fóruns e arenas de políticas públicas (JOBERT, 1994; FOUILLEUX, 2003; JOBERT; KOHLER-KOCH, 2008; ANSALONI, 2014; FOUILLEUX; JOBERT, 2017). No entanto, não se trata, de modo algum, de permanecer no nível das representações e se ater a uma análise estritamente discursiva dos processos em jogo, mas sim de implantar uma abordagem de sociologia política centrada nos atores, nos recursos de que dispõem para apresentar suas ideias e interesses, e nas consequentes relações de poder entre eles. Trata-se, igualmente, de considerar a forma como as instituições (incluindo, evidentemente, os instrumentos) intervêm, interpõem-se ou interferem nesses intercâmbios.

Este capítulo aprofunda esses dois aspectos mostrando que, por meio do seu interesse nos mecanismos de produção do significado, as chamadas abordagens “cognitivas” aplicadas ao nível internacional/transnacional podem trazer elementos particularmente interessantes para a sociologia política da globalização e para a compreensão das transformações na ação pública em geral. Em um contexto em que muitas decisões são tomadas em nível global e em que as empresas privadas multinacionais ou as chamadas organizações “não governamentais” se convidam para a mesa de debates e negociações e produzem formas de regulação, que são impostas ou justapostas às dos Estados, a proposta de estudar a “função intelectual das políticas públicas”, além da sua “função decisória” (JOBERT; MULLER, 1987), assume novas dimensões. Assim, “a produção das estruturas de interpretação do mundo tende a escapar aos atores governamentais, sejam políticos eleitos ou funcionários administrativos” e “o ‘global’ se situa agora além do Estado-nação” (MULLER, 2000, p. 205). Também se sabe que as organizações internacionais participam na definição do quadro de referência global. Mas os mecanismos de fabricação

desse quadro de referência global (no sentido de transversal) em nível global (no sentido de globalização) continuam a ser um ponto cego da análise. É isso que proponho esclarecer neste capítulo, delineando as grandes linhas da paisagem da política global e, mais precisamente, a criação do quadro de referência de mercado que as molda.

Abordo esse quadro de referência no sentido da mudança neoliberal de Bruno Jobert (JOBERT, 1994), ou da globalização neoliberal (FOUILLEUX; JOBERT, 2017). Djelic e Sahlin-Andersson (2006) referem-se à *marketisation*, que descreve tanto a crença de que os mercados são mais eficientes na alocação de bens e recursos (ideologia de mercado), quanto a promoção de políticas que promovam a emergência e o desenvolvimento de mercados, ao mesmo tempo em que fragilizam acordos institucionais alternativos. A minha hipótese é de que o quadro de referência de mercado é ativamente produzido em nível global e que se materializa, em particular, por meio da figura do comércio internacional, apresentada tanto como meio principal, como objetivo último do desenvolvimento econômico e social. Esse processo de produção de representações e significados molda o trabalho de uma série de organizações, instituições e processos específicos, para se referir a uma distribuição precisa e hierárquica de tarefas entre os atores envolvidos.

Estudar as políticas públicas “globais”

A análise de políticas públicas geralmente se refere principalmente ao nível nacional, independentemente de envolver ou não a comparação de casos nacionais. O desafio aqui é ir além desse quadro nacional para dar conta das políticas públicas em contextos não nacionais. As políticas públicas globais envolvem Estados, organizações internacionais, empresas, organizações profissionais, cientistas, vários especialistas e consultores, ONGs etc., cada um tentando, à sua maneira, influenciar o conteúdo, o desenvolvimento e a implementação dessas políticas. Esta primeira parte descreve como me proponho abordar essas questões.

Da produção à institucionalização de ideias...

As políticas públicas podem ser definidas como compromissos institucionais em torno de uma maneira de colocar um problema e definir soluções para resolvê-lo. O desafio é apreender as articulações entre ideias e instituições envolvidas, sem esquecer de especificar que as ideias são definidas em um sentido amplo, ou seja, incluindo as representações que os atores fazem de seus interesses. Enquanto a abordagem analítica aqui apresentada deriva em parte do trabalho de neoinstitucionalistas, em particular ao considerar as políticas como conjuntos de elementos institucionais, essa assume a sua contrapartida no pressuposto inicial.

Em vez de partir do fato da natureza fixa, persistente, *path dependant* dos construtos institucionais, parte da premissa de que as políticas – políticas públicas e privadas e nacionais, europeias, internacionais e transnacionais – são compromissos dinâmicos em construção, resultante de um conjunto de intercâmbios políticos variados. Com efeito, é importante evitar a estilização excessiva da apresentação do “quadro de referência” como coerente e estável para as políticas públicas (FOUILLEUX, 2003; THÉRET, 2008). Embora o compromisso político possa ser amplamente estável durante certos períodos, também pode ser modificado de forma incremental ou radical (ou de forma mista sobre seus diferentes componentes), dependendo da evolução das relações de poder entre os atores envolvidos nas múltiplas trocas políticas que o sustentam, e da hierarquia que é estabelecida ao longo do tempo entre os diferentes intercâmbios.

Para compreender os processos de institucionalização em jogo, é necessário integrar na análise a multiplicidade de debates que, ao tratar-se de uma mesma política pública, ocorrem mais ou menos simultaneamente em diferentes cenários (científico, profissional, administrativo, associativo, eleitoral etc.) e responder às regras variáveis de argumentação: os fóruns e arenas de políticas públicas (JOBERT, 1992; 1994). A compreensão da natureza dos debates em jogo nesses diferentes fóruns, condicionados por diferentes trocas políticas entre os atores envolvidos, permite entender o processo de seleção gradual das alternativas em jogo, tanto em termos de instrumentos de políticas públicas quanto de imagens e símbolos utilizados para legitimá-lo. Na vanguarda das variáveis que podem influenciar esse processo, está a natureza do quadro institucional em que o mesmo ocorre, que é amplamente definido, ou seja, na sua dimensão macro (Qual é o fórum, a arena relevante? Quais são as regras do jogo no processo de tomada de decisão?); mas, igualmente, na sua microdimensão, a natureza dos instrumentos de política pública ou privada preexistentes condicionando diretamente o tipo de debate em curso por intermédio dos seus efeitos de *feedback* (ver FOUILLEUX, 2011). A quantidade e a natureza dos recursos em jogo pelos diferentes atores – setoriais ou não – são elementos importantes porque determinam diretamente as relações de poder entre eles e, portanto, sua respectiva influência sobre as escolhas e formas de hierarquização feitas. A ampla consideração das questões e dos intervenientes permite afastar-se da tendência, por vezes observada em certos estudos, que, organizados de maneira excessivamente setorial e com foco binário nos representantes estatais/setoriais, têm dificuldade em dar explicações convincentes para as decisões tomadas.

Fóruns e arenas das políticas públicas globais

Para entender a produção de políticas públicas globais – e, mais precisamente, a construção da sua orientação cognitiva –, o nosso ponto de partida analítico é de que o espaço transnacional das políticas públicas representa um

espaço de competição, que passa por múltiplas trocas políticas entrelaçadas, onde ocorrem processos de seleção progressiva de alternativas e que condicionam mecanismos fundamentais para o estabelecimento de relações de poder e a construção da hegemonia. O espaço transnacional é assim atravessado: por formas de competição entre atores (ou organizações) com visões concorrentes dos problemas a abordar, pela ordem de prioridade entre esses problemas e as soluções que lhes são trazidas; por formas de hierarquias e relações de poder particulares e perenes entre essas organizações, condicionando formas específicas de divisão de tarefas entre os diferentes atores/organizações envolvidas; e por questões de legitimação, que dizem respeito tanto aos atores/organizações envolvidas, como aos seus discursos em termos de regulação e de políticas públicas (problematização/instrumentação). A análise das políticas públicas globais requer investimentos simultâneos nessas três dimensões.

Como produtoras de “ação pública multilateral” (PETTEVILLE; SMITH, 2006), as organizações intergovernamentais internacionais são obviamente uma importante categoria de atores a serem compreendidos. São, ao mesmo tempo, ou, por sua vez, arenas (onde se tomam as decisões de políticas públicas), fóruns (que debatem diferentes receitas de políticas públicas) e atores em debates e negociações em outras arenas ou fóruns (FOUILLEUX, 2009). Essas se deslocam de uma para outra dessas configurações em função dos temas ou fases dos processos de decisão envolvidos, dando origem a fenômenos de interligação por vezes complexos. Primeiro, como arenas, as organizações internacionais põem seus Estados membros em contato com uma multiplicidade de questões, decisões de financiamento, a emissão de vários padrões, etc. Essas arenas também podem ser utilizadas por Estados e outras organizações internacionais, como é o caso da Organização Mundial do Comércio (OMC), por exemplo, onde a Comissão Europeia tem o mandato de negociação para a Europa. Em segundo lugar, as organizações internacionais também representam fóruns de políticas públicas, ou seja, lugares para eventuais debates, por exemplo, lugares para a produção de estudos, o desenvolvimento de instrumentos para a análise e avaliação de políticas públicas, da discussão e difusão de receitas e recomendações diversas. Muitas vezes discretos, esses fóruns são ativados bem antes das arenas no processo de seleção progressiva de alternativas. Eles são, portanto, quase invisíveis em relação às principais negociações encenadas e divulgadas, mas podem desempenhar um papel importante nelas alimentando diretamente as negociações, como será ilustrado abaixo no caso da OCDE. Em terceiro lugar, enquanto atores autônomos, retiram o seu poder político da autoridade jurídica racional que encarnam e do seu controle de *expertise* e da informação (BARNETT; FINNEMORE, 1999), as organizações internacionais podem igualmente transformar-se em empreendedores de políticas que defendem visões do mundo e soluções de políticas públicas específicas. Para isso, desenvolvem estratégias de alianças, de influência, de construção de sua autoridade cognitiva e de legitimação. No entanto, a forma como as organizações internacionais se posicionam nos

debates de políticas públicas, tentam exercer uma influência ou desenvolver estratégias de legitimação resultou em uma literatura surpreendentemente limitada (BIERMANN; SIEBENHÜNER, 2009; BROOME; SEABROOKE, 2012). A afirmação de uma abordagem de análise cognitiva das políticas públicas globais preenche assim um vazio importante na literatura.

Mas as organizações internacionais já não estão sozinhas na produção das políticas em questão e no sentido a elas associado. Como Djelic e Sahlin-Ander-sson (2006) apontam, o espaço político global passou de uma configuração essencialmente **internacional** para uma **transnacional**, onde as interações entre as organizações nos setores estatal e não-estatal são densas e multifuncionais, onde a alocação de responsabilidades entre elas está mudando, e onde as fronteiras entre o público e privado se tornam cada vez menos nítidas. Ruggie (2004) refere-se a um processo de reconstituição fundamental do âmbito público global de um “público” assimilado aos Estados e ao âmbito interestatal, para uma abordagem em que o próprio sistema estatal é integrado numa arena global institucionalizada maior, embora ainda limitada e parcial, responsável pela produção de bens públicos globais. Diane Stone (2008) chama de **agora global** os novos espaços públicos em que comunidades e redes transnacionais interagem e produzem políticas públicas globais nas quais diversos atores estão envolvidos: Estados, organizações internacionais, ONGs e redes transnacionais de mobilização e protesto, empresas multinacionais, consultores etc. No entanto, a crescente delegação pelos Estados e organizações internacionais de responsabilidades crescentes aos atores privados não significa desregulamentação em todas as direções. Pelo contrário, os fenômenos da transnacionalização são mais propensos a resultar em uma proliferação de regras (Levi-Faur, 2005). Alguns atores não estatais podem assim cooperar além das fronteiras para estabelecer regras e normas de comportamento aceites como legítimas por agentes não envolvidos na sua definição, estabelecendo assim novas formas de autoridade em nível global (GRAZ; NÖLKE, 2008). Esses sistemas reguladores privados ou público-privados e as normas e regras do jogo que produzem são parte integrante das políticas públicas globais.

Uma vez identificadas as cenas e os atores em jogo, resta entender suas relações de poder e interações na construção do significado das políticas públicas globais. Além dos recursos *institucionales* (papel no processo de tomada de decisão, acesso, direito e ponderação de votos etc.), **recursos financeiros** (pessoal, custos de viagem etc.) e **recursos políticos** (capacidade de desafiar o intercâmbio político através da ameaça de deserção), são necessários sólidos recursos **discursivos** para estar presentes e poder participar de debates nos fóruns e arenas globais. Esses incluem recursos *analíticos e prospectivos*, ou seja, capacidades específicas de especialização, produção de categorias analíticas e modelação da realidade (indicadores, modelos, estatísticas etc.). Incluem também a capacidade de adaptar o discurso aos públicos a que se dirige e a capacidade de construir alianças com determinados componentes da sociedade (fóruns científicos, ONG).

Em linha com esses elementos de enquadramento analítico, para compreender verdadeiramente o global é necessário estudar os processos concretos envolvidos muito mais precisamente do que tem sido feito até agora na literatura. Para isso, é necessário observar de perto como esses processos são conduzidos por atores concretos, e como levam à institucionalização de alguns instrumentos em vez de outros, tanto em nível global como nacional. Em outras palavras, para compreender o quadro de referência global de mercado e a forma como tende a se impor como única alternativa, convém abordar vários processos simultâneos: 1) os seus processos de difusão, analisando os principais atores que os realizam e como se legitimam para os fazer valer (ver capítulo 17); 2) os mecanismos de tributação e relações de poder envolvidos na divulgação e institucionalização do referido quadro de referência de mercado; 3) os processos específicos de ajustamento global/setorial envolvidos precisamente em nível global; 4) os processos implicados na privatização de parte da regulação, por meio da análise da sua relação com as atividades dos Estados. Abordarei esses pontos sucessivamente.

Legitimação científica e difusão global do quadro de referência do mercado

O processo de divulgação do quadro de referência do mercado é realizado principalmente por duas organizações internacionais. A sua particularidade baseia-se na sua vocação econômica e transversal. Não são especializados setorialmente, mas promovem ativamente discursos de vocação setoriais. Um deles, a OCDE, visa aos governos do Norte, o outro, o Banco Mundial, concentra-se mais especificamente nos chamados países “em desenvolvimento”.

Banco Mundial: soluções neoliberais para os países em desenvolvimento

O Banco Mundial é uma das organizações internacionais mais conhecidas como a encarnação institucional do quadro de referência de mercado e como ator de sua difusão. Para além das condições associadas aos seus empréstimos, que asseguram que as suas ideias sejam quase automaticamente institucionalizadas no campo (ver abaixo), a sua influência na cena internacional está principalmente associada ao estatuto de centro de referência em economia do desenvolvimento, que tem construído desde os anos 1980 e que procura manter ativamente (CLING *et al.*, 2011).

Esse estatuto se baseia em uma rede particularmente desenvolvida e estável de relações com os mundos acadêmico, da pesquisa e dos *think tank* (STONE, 2013). Também envolve uma intensa atividade de publicação científica, pelo desenvolvimento de numerosos meios de publicação reconhecidos academicamente,

pelo financiamento de vastos programas de pesquisa e especialização ou ainda pelo recrutamento de jovens graduados de alto nível em programas específicos. Em termos mais gerais, o Banco Mundial desempenha um papel direto e poderoso como facilitador do fórum científico para *development studies*, restrito nesse caso à disciplina econômica em sua abordagem neoclássica padrão, que às vezes é enriquecida pela abordagem da nova econômica institucional. De fato, apesar de alguma reabilitação recente do Estado e das políticas públicas em seus discursos nos últimos anos ou de sua consideração de questões de participação ou de *accountability*, as Ciências Sociais, além da economia, permanecem muito marginais no seu interior, onde existem apenas em formas muito normativas, muitas vezes derivadas das teorias da *public-choice*.¹⁴⁸

Apesar do seu estatuto de organização generalista (em particular enquanto banco), o Banco Mundial faz recomendações sobre todos os setores e áreas de política pública possíveis e imagináveis, essencialmente orientadas em torno dos desafios da liberalização e privatização, sendo acompanhado pelas *buzz-words* do momento (redução da pobreza, participação/transparência, apropriação, desenvolvimento sustentável, para o período mais recente). O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (a principal publicação do Banco Mundial) em 2008 é um excelente exemplo disso mesmo. Foi apresentado como uma renovação completa do discurso do banco porque é inteiramente dedicado à agricultura como motor de desenvolvimento, ao passo que durante décadas esse setor tem sido abertamente desacreditado e negligenciado pelo Banco, apesar do seu caráter-chave (a grande maioria dos habitantes pobres do mundo – e quase todos aqueles que sofrem de insegurança alimentar – são, de fato, agricultores). No entanto, as soluções e receitas de políticas públicas promovidas nesse relatório de 2008 continuam centradas principalmente nos desafios da liberalização, do acesso aos mercados e do comércio internacional,¹⁴⁹ na maior continuidade com os programas de ajustamento estrutural das décadas anteriores.

A OCDE, uma antecâmara multimarcas de políticas neoliberais para países desenvolvidos

A criação da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) data de 1961. Essa organização é muito discreta. Ela não organiza nenhuma grande cerimônia, ciclo de negociações, nem cúpulas mediatizadas. Há muito pouco trabalho feito sobre isso. Mas permanece sendo o lugar de constantes

¹⁴⁸ O caso de Wolfgang Reinicke, economista e político, atual diretor do *Global Public Policy Institute*, figura-chave no trabalho do Banco sobre questões de governança nos anos 2000, ilustra essa tendência.

¹⁴⁹ Para uma análise crítica detalhada do relatório, ver a edição especial do *Journal of Agrarian Change*, v. 9, n. 2, p. 231-290, abril de 2009.

negociações e intensas atividades intelectuais, cujo objetivo não é outro senão definir normas de políticas públicas e promovê-las aos Estados (MARCUSSEN, 2004; PORTER; WEBB, 2007). E a sua influência a esse respeito ultrapassa em muito o círculo restrito dos seus Estados-Membros – atualmente trinta e quatro –, principalmente entre os chamados países “mais avançados”. Por meio do seu Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento, tem também influência nas políticas de ajuda dos seus Estados-Membros e, por conseguinte, indiretamente, nas políticas dos países em desenvolvimento, que deles dependem diretamente.

Tal como o Banco Mundial, a OCDE depende de intensos intercâmbios com os partidários do paradigma dominante no fórum acadêmico em economia, que sustentam o seu reconhecimento e legitimidade. Seus funcionários públicos são geralmente doutores em Economia, e há muitos acadêmicos e pesquisadores em licença sabática ou afastamento de seus institutos. Há uma intensa atividade de publicação econômica e estatística, enquanto as revistas da organização são reconhecidas no mundo acadêmico (*les Perspectives économiques de l'OCDE*, *les Études économiques de l'OCDE*, *la Revue économique de l'OCDE*, por exemplo). Essa estreita vinculação com o mundo acadêmico é uma das principais fontes de legitimidade da organização no seu trabalho político.

Assim legitimada e reconhecida academicamente, a OCDE também tem influência nas políticas públicas nacionais por meio do desenvolvimento e difusão de ferramentas para a análise, avaliação e *benchmarking* de políticas públicas em todos os setores. O seu papel principal no setor agrícola é emblemático. Na década de 1980, em estreita colaboração com economistas acadêmicos, a OCDE inventou e difundiu ferramentas específicas para avaliar políticas nacionais que transformaram profundamente os termos do debate global sobre a agricultura (FOUILLEUX, 2003; 2004). Mas esse papel ativo da OCDE na difusão de uma visão neoliberal das políticas públicas tem sido descrito em muitas outras áreas: políticas de saúde (HASSENTEUFEL *et al.*, 2000), nova gestão pública e reforma administrativa (MARCUSSEN, 2004), governança corporativa (PORTER; WEBB, 2007), políticas de emprego (GAYON, 2013), políticas de educação e pesquisa (NORMAND, 2015). A emergência da bioeconomia como palavra de ordem recente nas políticas europeias o confirma ainda mais (PAHUN *et al.*, 2018). A maior parte desses trabalhos enfatiza também o papel ativo desempenhado pela Comissão Europeia como canal para a transmissão de receitas forjadas à OCDE. À semelhança do que descrevemos para as políticas agrícolas, o trabalho da OCDE nesses diferentes setores se baseia em sessões de socialização, na produção de literatura pelo fórum científico (apresentações de professores e cientistas etc.), em exercícios de *benchmarking* utilizando instrumentos de avaliação *ad hoc*, bem como em formas de *peer-reviewing* das políticas dos respectivos Estados-Membros por outros (é com base nesse tipo de exercício que funciona o Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento).

Por fim, a OCDE fornece aconselhamento e recomendações diretamente aos governos dos seus Estados-Membros sobre as suas políticas macroeconômicas

e setoriais. O relatório da série intitulada “Políticas melhores” relativo à França é um exemplo emblemático. Publicado em julho de 2014 sob o título “França: restaurar a competitividade”, a OCDE enumera os seus resultados, análises e conclusões em campos tão diversos como a investigação, a concorrência e o quadro regulamentar, a fiscalidade, o mercado de trabalho, o sistema de ensino, a formação profissional e o mercado da habitação. No seu prefácio, o Secretário-Geral Angel Gurría não hesita em dar a sua opinião clara sobre as orientações adotadas pelo governo e, nas suas conclusões, oferece explicitamente os seus serviços: “A OCDE continua à disposição das autoridades francesas para apoiar essas reformas e contribuir ao reforço da economia francesa, participando na criação de melhores políticas para uma vida melhor”.

Mecanismos de coerção direta das políticas nacionais: a OMC e a condicionalidade

Além desses processos de difusão do quadro de referência do mercado por parte dos atores internacionais que mantêm a sua influência no debate graças ao seu *status* de especialistas legítimos no fórum científico, é possível observar também mecanismos que permitem a sua imposição. Esse é particularmente o caso das regras da Organização Mundial do Comércio (OMC), que se aplicam a quase todos os países do mundo, bem como dos sistemas de condicionalidade para empréstimos concedidos por instituições financeiras internacionais aos governos.

OMC: regras diretamente impostas às políticas públicas dos Estados

Para além de um princípio de “não discriminação” que visa impedir que os países apliquem medidas de retaliação comercial a alguns países e não a outros, os valores defendidos pela OMC, articulados em torno do comércio livre, referem-se muito claramente ao quadro referencial do mercado tal como definido acima: “mais abertura”, “mais previsibilidade e transparência [nos mercados]”, “mais competitividade”.¹⁵⁰ Institucionalizando esses princípios, a OMC – que sucedeu em 1995 ao Tratado do GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio) – define as regras que regem as políticas comerciais dos Estados. Para fazê-las cumprir, dispõe de um Órgão de Resolução de Controvérsias (ORL), que tem poderes para resolver disputas comerciais entre estados. Dessa forma, institucionaliza restrições particularmente fortes às políticas públicas, que não devem impedir o livre comércio. Como muitos autores já enfatizaram, a OMC é a única organização global capaz de produzir não só regras que se impõem diretamente a todos os seus Estados-Membros (164 em

¹⁵⁰ Consultar o site da OMC.

2016) e a quase todos os setores da política pública, mas que, além disso, está habilitada a decidir de forma autônoma os litígios entre si. Não existe uma organização mundial do ambiente, nem uma organização mundial da justiça social, mas existe a OMC: como encontrar um sinal mais evidente de institucionalização do referencial de mercado em nível global?

Embora as regras da OMC sejam então impostas aos Estados, elas são inicialmente fabricadas pelos próprios Estados no contexto de “ciclos” de negociações multilaterais (ou *round*). Contam-se oito ciclos do GATT desde a sua criação em 1947 e, em seguida, dois ciclos sucessivos da OMC. O primeiro, lançado em Seattle no final de 1999, chamado “ciclo do milênio”, foi um fracasso sem precedentes, causado pela oposição dos países em desenvolvimento, que se consideravam muito desfavorecidos. Em novembro de 2001, o “ciclo do desenvolvimento” (*Doha Development Round*) é lançado com o objetivo oficial de uma melhor integração desses países nos intercâmbios internacionais e de uma maior consideração dos seus interesses no texto dos acordos. Embora o ciclo de Doha tenha estado mais ou menos paralisado desde 2003, as regras do ciclo do Uruguai do GATT, que deram origem à criação da OMC, estão ainda em vigor. O exemplo do ciclo do Uruguai é emblemático do impacto das negociações comerciais sobre as políticas nacionais, particularmente na agricultura, mas também dos vínculos que podem ser estabelecidos entre a arena de padronização global representada pela OMC e os fóruns para a produção e difusão das ideias mencionadas acima (FOUILLEUX, 2004).

Mas, embora as regras da OMC possam ser assimiladas aos mecanismos de imposição direta do quadro de referência do mercado, também estão associadas a processos específicos de difusão. Assim, por exemplo, muitos mecanismos foram implementados para mitigar a profunda desigualdade no funcionamento da OMC (negociações multilaterais, por um lado, e encaminhamento de ORD pelo outro) em virtude das disparidades nas capacidades financeiras, analíticas e humanas das diversas delegações nacionais, em detrimento dos países em desenvolvimento (NARLIKAR, 2001; COLEMAN, 2003). Na década de 2000, a maioria dos doadores reorientou parte da sua ajuda ao desenvolvimento para o apoio às negociações comerciais por meio das chamadas atividades de “desenvolvimento de capacidades” nas políticas comercial e de comércio (apoio financeiro às delegações em Genebra, formação de funcionários nos países).

Além do *Doha Development Agenda Global Trust Fund*,¹⁵¹ as ações de assistência técnica de desenvolvimento das capacidades sobre o comércio multiplicaram-se assim na maior parte das organizações internacionais. Os próprios serviços do Secretariado da OMC ministram esse tipo de formação (*trade policy course*) e prestam assistência técnica a pedido nas capitais. O Banco Mundial publica e divulga numerosos estudos sobre o comércio, ao mesmo tempo que disponibiliza instrumentos

¹⁵¹ Estabelecido com um orçamento objetivo de 24 milhões de francos suíços para 2003 (WTO Press release, Press/360, 22 de outubro de 2003).

analíticos específicos (como o *World Integrated Trade Solution*, simultaneamente portal estatístico sobre o comércio e instrumento de simulação dos efeitos das reduções de tarifas)¹⁵² e oferece formações (por exemplo, *World Bank Institute Training Courses*). A Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (CNUCED) faz igualmente assistência técnica a pedido dos países membros, conduz atividades de facilitação dos consensos em Genebra à margem da OMC (*consensus building activities*) e formação sobre o comércio internacional e as políticas comerciais. Do mesmo modo, no setor agrícola, a FAO desenvolve programas de desenvolvimento das capacidades comerciais (especialmente, colheita e tratamento dos dados estatísticos) desde o início dos anos 2000. As ONG também fornecem formação e apoio aos países para desenvolverem as suas posições e estratégias nas negociações, tais como o *South Centre* (Genebra), o *International Centre for Trade and Sustainable Development* (ICTSD, Genebra), a *Catholic Agency for Overseas Development* (CAOD, Londres), o *Institute for Agriculture and Trade Policy* (IATP, Austrália), por exemplo. Assim, ao mesmo tempo em que tentam formalmente corrigir as assimetrias de poder, essas formações e “atualizações” no setor do comércio têm um efeito performativo considerável: contribuem diretamente para a difusão do quadro referencial do comércio nos diferentes países e setores de política pública e mobilizam uma parte significativa da ajuda ao desenvolvimento.

Mecanismos de condicionalidade

Os mecanismos de condicionalidade são o segundo método de imposição do quadro de referência do mercado aos Estados, do qual o Banco Mundial é um exemplo perfeito. Há que citar igualmente as outras instituições financeiras internacionais (FMI, outros bancos públicos, agências de classificação etc.). A influência e a liderança cognitiva do Banco Mundial afirmaram-se, assim, muito particularmente a partir do início dos anos 1980, quando lançou, em colaboração com o FMI, os Programas de Ajustamento Estrutural (PAS), para impô-los aos países em desenvolvimento em contrapartida de novos empréstimos ou do escalonamento de antigos empréstimos. De forma extremamente liberal, esses programas baseavam-se em medidas de desvalorização da moeda nacional, aumento das taxas de juro, redução das despesas públicas, privatizações em massa, redução dos subsídios públicos, bloqueio dos salários. Foram igualmente apresentados em programas setoriais nos diferentes domínios das políticas públicas.

O exemplo do Banco Mundial e seu uso drástico de mecanismos de condicionalidade também ilustra a dialética incessante da relação regulação/legitimidade, sua importância no plano internacional e os desenvolvimentos discursivos que implicam dentro do mesmo quadro de referência. Na década de 1990, as

¹⁵² <http://wits.worldbank.org/>

consequências sociais extremamente negativas dos PAS levaram a um forte questionamento da legitimidade do Banco Mundial como ator de desenvolvimento. Reconhecendo esse fracasso, desde 1999 esse reorientou profundamente seu discurso em torno do objetivo de redução da pobreza, por um lado, e da consideração das questões de equidade e participação (*empowerment*), da apropriação da ajuda (*ownership*) e da responsabilidade democrática das instituições públicas (*accountability*) em seus critérios de “boa governança”, por outro lado. Ao reorientar e adaptar suas capacidades discursivas a essas novas palavras de ordem, o Banco Mundial foi capaz não só de superar a crise de legitimidade que enfrentava, mas também de reafirmar e fortalecer sua liderança cognitiva (CLING *et al.*, 2011). Mas, como muitos estudos têm apontado, essa ruptura retórica não se reflete – ou muito marginalmente – nas soluções de política pública propostas, que, de forma alguma, põem em causa a ortodoxia econômica central de seu raciocínio anterior, nem suas práticas de terreno, marcada pela inércia e continuidade, particularmente quanto ao uso da condicionalidade (CLING *et al.*, 2011; BERGAMASCHI, 2011; GOLDMAN, 2007).

Um processo de setorização baseado no quadro de referência do mercado

Diante dessa dominação dos fóruns e das arenas globais de política pública pelas organizações econômicas e financeiras e do poder das suas jurisdições de legitimação, as organizações setoriais ou temáticas lidam de forma diferente.

O exemplo da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) é, sem dúvida, um dos mais emblemáticos. Embora deva desempenhar “um papel de liderança nos esforços internacionais para combater a fome”, “um fórum neutro[...] para negociar acordos e debater políticas”, a FAO tem sido particularmente enfraquecida no cenário internacional desde a década de 1980, com pouca visibilidade institucional, incapaz de atrair fundos para suas políticas e projetos de segurança alimentar, a essência de seu mandato (FOUILLEUX, 2009). Diante de um Banco Mundial dominando o debate desde a publicação de seu Relatório Anual de Desenvolvimento de 1986, a FAO manteve um perfil baixo e foi imposta uma nova definição de segurança alimentar, baseada na questão do acesso aos alimentos e moldada por uma abordagem individualizada e neoliberal (JAROSZ, 2011), que foi institucionalizada por si mesma em Roma na Cúpula Mundial da Alimentação de 1996. Desconsiderada e confinada a um papel estritamente técnico, parece ser forçada a um “seguimento brando” do *mainstream* liberal, incapaz de ter visões alternativas em termos políticos ou analíticos. O seu trabalho limitado neste domínio está frequentemente sujeito à pressão direta de alguns dos seus Estados-Membros ou de outras organizações. Esse foi o caso durante o debate global sobre a multifuncionalidade da agricultura, do qual foi completamente afastada em

benefício da OCDE (FOUILLEUX, 2004). Do mesmo modo, o projeto MAFAP¹⁵³ de acompanhamento e avaliação das políticas agrícolas dos países em desenvolvimento, lançado nos anos 2010 pelo seu Departamento Econômico e Social, só foi realizado sob a supervisão direta e vigilante do Banco Mundial e da OCDE. Enfim, se, ao contrário do Banco Mundial, ela conseguiu aproveitar a crise de preços de 2007-2008 nos mercados agrícolas internacionais e os tumultos associados à fome em todo o mundo para ressurgir na cena política internacional, é apenas para reafirmar melhor sua velha antífona de que devemos produzir mais para alimentar o mundo, sem mais reflexão sobre as políticas agrícolas e alimentares (FOUILLEUX *et al.*, 2017).

Outras organizações enfrentam dificuldades semelhantes, como o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), que sofre com a falta de recursos institucionais e políticos para influenciar as políticas ambientais (DEVIN; PLACIDI-FROT, 2011). O enquadre fortemente impulsionado pelo mercado de uma questão como a mudança climática (por meio de uma política essencialmente baseada nos mercados de carbono, onde se negociam os direitos de poluir), ou a “atualização” da UNCTAD nas últimas duas décadas por meio do recrutamento crescente de economistas *mainstream* para torná-la mais compatível com a visão ortodoxa do comércio internacional, são outros dois exemplos. Esse alinhamento com os argumentos, discursos e princípios de ação das instituições econômicas internacionais (Banco Mundial e OCDE) é também proposto para a Organização Mundial da Saúde, em resposta à crise interna que essa atravessa desde o final dos anos 1980 (PIERRU, 2003; GUILBAUD, 2015).

A fragilidade dos recursos discursivos das organizações temáticas e setoriais, particularmente no campo econômico (ponto de referência para a análise das políticas públicas no debate global), é um fator importante para explicar suas dificuldades, que assumem diferentes formas. No caso da FAO – ou da UNCTAD –, há um forte complexo de inferioridade dos economistas na organização em relação aos do Banco Mundial, bem como uma subutilização de suas vantagens comparativas (conhecimento de campo e redes locais) para valorizar seu trabalho (FOUILLEUX, 2009). Esse fenômeno geral no campo das políticas públicas para o desenvolvimento também é acompanhado por uma forma de *brain-drain* em benefício do Banco Mundial, que é, por sua vez, um lugar de poder, prestígio acadêmico e emolumentos financeiros superiores, que atrai os melhores consultores internacionais, os economistas acadêmicos mais destacados ou os jovens economistas mais brilhantes em busca de emprego, em detrimento de outras organizações.

Embora algumas organizações internacionais sejam mais eficazes na afirmação de sua legitimidade em termos de regulação e políticas públicas, isso parece depender dos temas abordados, ou, mais precisamente do grau de ameaça potencial que seu discurso pode representar para a ortodoxia neoliberal dominante. As

¹⁵³ *Monitoring and Analysing Food and Agricultural Policies*. Cf. www.fao.org/mafap/accueil-du-sapaa/fr/

organizações setoriais diretamente ligadas à OMC são, portanto, particularmente bem vistas na cena internacional. Por exemplo, o *Codex Alimentarius*, uma organização conjunta FAO/OMS, tem desfrutado de um status reconhecido desde sua designação como a agência de padrões alimentares da OMC em meados da década de 1990, quando anteriormente era moribunda (BÜTHE, 2009). A Organização Internacional da Saúde Animal (OIE), a agência de normalização da OMC para as doenças animais e zoonoses em 1994, é outro exemplo (FIGUIÉ, 2014). Em suma, as organizações internacionais setoriais parecem estar reduzidas ao estatuto de agências de normalização técnica da OMC, com vistas à harmonização do comércio internacional, ou incapazes de apoiar eficazmente posições alternativas ao *mainstream* liberal. Em termos de análise cognitiva das políticas públicas, pode-se assim concluir que os processos globais dessas políticas se referem a uma forma de ajustamento da relação global/setorial, sem um mediador setorial. Ou, mais precisamente, um ajustamento em que os mediadores setoriais são particularmente passivos, uma vez que as organizações setoriais internacionais são incapazes de defender alternativas sozinhas ou por meio de alianças com representantes setoriais da sociedade civil em nível internacional. Podemos, então, ainda falar de processos de setorização, ou se trata simplesmente de formas de sobrevivência de referenciais setoriais completamente apanhados e dominados pela lógica hegemônica do quadro de referência de mercado?

Um processo de privatização da regulação baseado em instrumentos de mercado

A onipotência e a difusão do quadro de referência do mercado também envolvem a proliferação de regras e atividades regulatórias (LEVI-FAUR, 2005), que muitas vezes são obra de atores privados e referem-se a várias situações em termos de vínculos com os poderes públicos. Essas *soft rules*, sem sanções legais associadas, reorganizam e reordenam a estrutura do mercado por meio de processos permanentes de negociação e renegociação, não sem tensões e conflitos (DJELIC; QUACK, 2010). Eles existem em todos os campos (BUSCH, 2011), com a característica comum de ter o mercado como um ponto de partida e um objetivo final, e como um mecanismo de regulação em si, como ilustrado em particular pelos procedimentos de certificação e acreditação que lhes estão associados, que multiplicam os mercados – principalmente de serviços –, interligando-os (FOUILLEUX; LOCONTO, 2017). Vários exemplos podem ilustrar esse fenômeno da crescente privatização da regulação.

As normas de produtos da *International Standard Organisation* (ISO) são elaboradas por atores privados (um representante nomeado por país), aos quais os Estados delegaram formalmente a responsabilidade de os representarem, com um objetivo claramente ligado ao comércio: as normas ISO “garantem produtos e serviços seguros, fiáveis e de boa qualidade. [...] Estas abrem o acesso a novos mercados,

estabelecem regras de jogo equitativas para os países em desenvolvimento e facilitam o comércio livre e o comércio equitativo no mundo”.¹⁵⁴ Outro exemplo são as normas de contabilidade do *International Accounting Standards Board* (IASB), que são emitidas por atores privados na área, escolhidos com base na sua experiência e critérios geográficos para garantir que os principais atores do mercado de capitais estejam representados; mas a decisão sobre a sua aplicação permanece tomada pelas autoridades nacionais ou regionais (BÜTHE; MATTLI, 2011).

No âmbito das matérias-primas (agricultura, mineração, têxteis etc.), os sistemas reguladores privados multiplicaram-se muito rapidamente nas últimas duas décadas, particularmente em nome do desenvolvimento sustentável (ALPHANDÉRY *et al.*, 2012). Eles estruturam verdadeiros campos institucionais transnacionais que veiculam representações particulares em termos de formulação dos problemas em jogo nos setores e de propostas de soluções para esses problemas (DINGWERTH; PATTERBERG, 2009; LOCONTO; FOUILLEUX, 2014). O mecanismo mais antigo é o *Forest Stewardship Council* (1993); entre os que dizem respeito às commodities agrícolas, podem-se citar a *Roundtable for Sustainable Palm Oil* (RSPO), e a *Roundtable for Responsible Soy* (RTRS), que foram as primeiras a surgir após ONGs internacionais denunciarem o desmatamento massivo em relação a essas produções; agora esses mecanismos existem para muitas outras commodities, como algodão, cana de açúcar, carne, agrocombustíveis, cacau, café etc. Definem especificações para uma produção mais “sustentável”, ou seja, a integração de critérios sociais e ambientais.

Embora afirmem ser privados e externos às autoridades públicas, esses mecanismos são muitas vezes adornados com os atributos de um funcionamento democrático e equitativo, por meio de mecanismos de governança inclusiva, mas que, na prática, muitas vezes provam estar muito longe da sua retórica (FOUILLEUX, 2013). Por exemplo, no contexto de RTRS, enquanto as regras de governança exigiriam que as decisões fossem tomadas somente se a maioria dos votos fosse obtida nas três câmaras constituintes (industriais, bancos e comerciantes; produtores; ONGs sociais e ambientais), o poder de negociação desproporcionado das multinacionais agroalimentares europeias, por um lado, e dos grandes produtores de soja brasileiros e argentinos, por outro, expulsou do sistema a maioria das pequenas organizações não exclusivamente integradas nos mercados internacionais (pequenos agricultores diversificados, produtores de soja não OGM, sindicatos de trabalhadores, ONGs que defendem as populações indígenas), que rapidamente compreenderam que não podiam defender as suas posições. Assim, embora esses mecanismos privatizem a regulação, são também uma forma de os atores privados enquadrarem e orientarem o debate de políticas públicas e decidirem o que pode e o que não pode ser discutido.

Isso não significa, contudo, que os atores públicos estejam totalmente ausentes dos mecanismos em questão. Por vezes, são mesmo instigadores diretos,

¹⁵⁴ www.iso.org/.

aparecendo entre os seus membros ou fornecendo-lhes um financiamento significativo (várias agências europeias de cooperação bilateral, ou o Banco Mundial por intermédio da IFC, são membros da RSPO e RTRS por exemplo). Em segundo lugar, algumas organizações internacionais, como o *International Trade Consortium* (uma agência conjunta OMC-UNCTAD), a FAO ou a UNCTAD estão fortemente envolvidas na produção de conhecimentos sobre os padrões voluntários de sustentabilidade (consultores, *think tanks*, empresas) e ajudam a promovê-los. Cinco agências das Nações Unidas até criaram uma organização específica em 2013: o *United Nations Forum for Sustainability Standards* (UNFSS), especificamente dedicado a essa tarefa. Essas atividades apoiam direta e indiretamente o desenvolvimento desses instrumentos de mercado privados, com efeitos significativos no desempenho dos governos dos países em desenvolvimento, fortemente incentivados (especialmente por meio dos fabricantes dos países importadores) a promover a sua implementação, por vezes independentemente de qualquer análise das necessidades ou de oportunidades reais para o país nessa matéria. Isso se evidencia pela crescente demanda por assistência na implementação de padrões agrícolas voluntários da FAO por parte de muitos países em desenvolvimento nos últimos anos (ou desenvolvimento de capacidades nesta área), o que, por sua vez, orienta o trabalho da organização nesse sentido.

Enfim, apesar de os padrões voluntários de sustentabilidade serem regularmente denunciados por alguns países membros da OMC como formas de barreiras não tarifárias ao comércio, sua natureza privada e voluntária, e o fato de não estarem diretamente integrados às políticas públicas dos países membros significam que eles estão completamente fora das modalidades operacionais e de arbitragem da OMC e permanecem, por enquanto, suspensos nas negociações comerciais internacionais. Esse tipo de denúncia preocupa-os um pouco. Assim, ao mesmo tempo que defendem a regulação privada dos setores e rejeitam qualquer intervenção estatal, que é vista como demasiado rígida e restritiva (as normas voluntárias de sustentabilidade foram de fato postas em prática para evitar essa possibilidade de restrições públicas aos setores), os atores que promovem os esquemas em questão têm, contudo, o cuidado de não gerar qualquer ameaça à ordem internacional. Por exemplo, a *International Social and Environmental Accreditation and Labelling Alliance*, uma organização “guarda-chuva” que representa padrões voluntários de sustentabilidade em nível global, alega sistematicamente lealdade à OMC e à ISO em suas declarações públicas e no texto de suas meta-padrões (LOCONTO; FOUILLEUX, 2014). Essa organização, que inicialmente vinha da sociedade civil e deveria militar por uma melhor globalização, finalmente funciona como uma forma de fidelidade ao comércio internacional como um horizonte de desenvolvimento, propondo uma melhoria à margem de seu funcionamento por meio da implementação de padrões específicos de produção. Um exemplo perfeito da recuperação da crítica, onde um sistema dedicado a reparar ou combater os erros do comércio internacional acaba se tornando um instrumento ativo de sua (re)legitimação (FOUILLEUX; JOBERT, 2017).

Conclusão

Neste capítulo, tentamos abrir a caixa preta do “quadro de referência global”, muitas vezes assimilada a um “ar dos tempos” de políticas públicas que condicionam a orientação das políticas setoriais, sem colocar explicitamente a questão da sua própria construção. Por essa razão, propusemos um desvio pelo internacional/transnacional, um elevado *locus* contemporâneo da fabricação do global. Observar o que está acontecendo concretamente em termos de políticas públicas permite compreender melhor as origens e os mecanismos de evolução do marco de referência global, um fator explicativo central para a mudança das políticas públicas que é muito raramente explicado. Além de uma divisão clara e relativamente rigorosa do trabalho entre as organizações internacionais na produção total das receitas das políticas públicas, cinco processos concomitantes participam diretamente da hegemonia do quadro de mercado.

O primeiro é um processo de legitimação das receitas de políticas públicas geradas pelo Banco Mundial e pela OCDE, duas organizações econômicas e financeiras que são essenciais mesmo em organizações setoriais. Descrevemos a forte proximidade dessas duas organizações com o fórum científico em Economia e, em particular, com os proponentes do paradigma neoclássico dominante no seu interior, e a sua presença ativa no meio acadêmico (publicações, estudos, programas de investigação). Essa proximidade permite legitimar os conceitos e ferramentas de avaliação e *benchmarking* das políticas públicas que desenvolvem, elogiando as virtudes da liberalização e as formas de regulação privada ou pública/privada.

O segundo processo refere-se à difusão dessas ideias. Antes de tudo, baseia-se no ativismo das organizações econômicas e financeiras para divulgar os seus instrumentos de avaliação e medição dos efeitos das políticas públicas, quer como parte das suas diversas publicações, quer como conselhos dos Estados. Apoia-se igualmente no trabalho de transmissão e divulgação desses instrumentos, métodos analíticos e receitas, realizado pelos serviços econômicos das organizações setoriais internacionais. Finalmente, envolve a promoção do comércio, e, em particular, do comércio internacional, como principal horizonte para a atividade econômica e, conseqüentemente, para as políticas públicas. Como forma de implementação direta dessas ideias, a OMC é a arena central para a emissão de regras vinculativas para as políticas públicas nacionais, aplicáveis a quase todos os setores de atividade. Remete para o terceiro processo, apoiando-se em mecanismos de tributação, quer se trate das regras da OMC e do seu organismo de resolução de litígios, quer das condições associadas aos empréstimos concedidos aos países (Banco Mundial, FMI).

Em quarto lugar, face ao quadro de referência do mercado liberal, forjado e amplamente divulgado pelas organizações econômicas e financeiras, as organizações setoriais internacionais são incapazes de produzir e promover um discurso alternativo ou estritamente setorial, apesar, por vezes, de certas veleidades. A sua legitimidade é minada pela sua fraca integração nos debates e pelo seu baixo reconhecimento acadêmico, que não são compensados por uma forte aliança com

a sociedade civil. Apenas alguns deles encontram o seu lugar na paisagem global, como uma agência de normas da OMC.. Ao mesmo tempo, a proliferação de mecanismos de regulação por setor ou tema leva a uma superdivisão e tecnicização que impede qualquer discussão política transversal dos problemas.

Por fim, a hegemonia do marco de referência do mercado requer um processo de privatização: o mercado está no centro dos problemas e instrumentos desenvolvidos pelos mecanismos regulatórios privados que proliferam, passando por formas de fidelidade às organizações públicas que detêm o marco de referência do mercado. Nesse sentido, a privatização da regulação não é tanto uma forma de renovação completa da ordem global, como por vezes é implícita, mas antes uma forma de continuidade e extensão do quadro de referência do mercado global incorporado pelas instituições internacionais. A multiplicação de iniciativas baseadas no mercado privado que visam a um melhor respeito dos direitos humanos ou dos equilíbrios ecológicos (as chamadas iniciativas “sustentáveis” ou de “sustentabilidade”) participa diretamente no movimento de transformação do discurso que acompanha o quadro de referência do mercado. Figuras globais de incorporação da crítica alteram-na à margem, sem nunca questionar os seus fundamentos. Além disso, seria, sem dúvida, necessário, em estudos futuros, identificar melhor as formas de resistência e renovação dessa crítica em nível global (FOUILLEUX; JOBERT, 2017).

Essa observação também não pode permanecer no nível das grandes organizações internacionais/transnacionais e deve, para ser mais preciso, analisar os jogos de influência nacional nas várias organizações, por um lado, e diretamente nas arenas de negociação, por outro. Os Estados membros de organizações internacionais têm muitas estratégias para apoiar ou neutralizar certas atividades analíticas e discursivas, de acordo com seus próprios interesses ou visões de mundo. Mencionamos, assim, a função de retransmissão proporcionada pela Comissão Europeia, um elemento importante nos processos de difusão em curso. A inflexibilidade e a hegemonia do Banco Mundial ou da OCDE também podem ser explicadas pelo papel desempenhado pelos Estados Unidos. Da mesma forma, existe uma influência diferencial das empresas americanas ou europeias na ISO ou IASB. Em contrapartida, tal como já foi referido em relação às negociações da OMC e aos mecanismos reguladores privados, os atores dos países mais pobres não têm voz estrutural nas negociações devido à falta de recursos analíticos e discursivos. Também aqui parece haver mais continuidade do que ruptura nos processos contemporâneos de transnacionalização da regulação.

Referências

ALPHANDÉRY, Pierre; DJAMA, Marcel; FORTIER, Agnès; FOUILLEUX, Eve (dir.). *Normaliser au nom du développement durable. Dispositifs, savoirs, politiques*. Versailles: Quae Editions, 2012.

- ANSALONI, Matthieu. *Le tournant environnemental de la PAC. Débats et coalitions en France, en Hongrie et au Royaume-Uni*. Paris: L'Harmattan, 2014.
- BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. The politics, power and pathologies of international organizations. *International Organization*, v. 53, p. 699-732, 1999.
- BERGAMASCHI, Isaline. "Appropriation" et "lutte contre la pauvreté" au mali. Interprétations, pratiques et discours concurrents. *Revue Tiers Monde*, v. 1, p. 135-150, 2011.
- BIERMANN, Frank; SIEBENHÜNER, Bernd. The role and influence of international bureaucracies: setting the stage. In: BIERMANN, Frank; SIEBENHÜNER, Bernd (ed.). *Managers of global change: the influence of global international bureaucracies*. Cambridge (Mass.): MIT Press, 2009. p. 1-14.
- BROOME, André; SEABROOKE, Leonard. Seeing like an international organisation. *New Political Economy*, v. 17, p. 1-16, 2012.
- BUSCH, Lawrence. *Standards: recipes for reality*. Cambridge (Mass.): MIT Press, 2011.
- BÜTHE, Tim. The politics of food safety in the age of global trade: The Codex Alimentarius Commission in the SPS-Agreement of the WTO. In: COGLIANESE, Cary; FINKEL, Adam; ZARING, David (ed.). *Import safety: regulatory governance in the global economy*. Philadelphie (Pa.): University of Pennsylvania Press, 2009. p. 88-109.
- BÜTHE, Tim; MATTLI, Walter. *The new global rulers: the privatization of regulation in the world economy*. Princeton (N.J.): Princeton University Press, 2011.
- CLING, Jean-Pierre; RAZAFINDRAKOTO, Mireille; ROUBAUD, François. La Banque mondiale, entre transformations et résilience. *Critique internationale*, v. 53, p. 43-65, 2011.
- COLEMAN, William. Globality and transnational policy-making in agriculture: complexity, contradictions and conflict. Institute of Globalization and the Human Condition. *Working paper series*. Hamilton (Canada): McMaster University, 2003.
- DEVIN, Guillaume; PLACIDI-FROT, Delphine. Les évolutions de l'ONU: concurrences et intégration. *Critique internationale*, v. 53, p. 21-41, 2011.
- DINGWERTH, Klaus; PATTBURG, Philipp. World politics and organizational fields: the case of transnational sustainability governance. *European Journal of International Relations*, v. 15, p. 707-743, 2009.
- DJELIC, Marie-Laure; QUACK, Sigrid. *Transnational communities. Shaping global economic governance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- DJELIC, Marie-Laure; SAHLIN-ANDERSSON, Kerstin. *Transnational governance. Institutional dynamics of regulation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- FIGUÉ, Muriel. Towards a global governance of risks: international health organisations and the surveillance of emerging infectious diseases. *Journal of Risk Research*, v.17, p. 469-483, 2014.

FOUILLEUX, E.; BRICAS, N.; ALPHA, A. Feeding 9 billion people: global food security debates and the productionist trap. *Journal of European Public Policy*: v. 24, n. 11, p. 1658-1677, 2017.

FOUILLEUX, Ève. À propos de crises mondiales... Quel rôle de la FAO dans les débats internationaux sur les politiques agricoles et alimentaires? *Revue française de science politique*, v. 59, p. 757-782, 2009.

FOUILLEUX, Ève. Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança. *Estudos Sociedade e Agricultura*, ano 19, vol. 1, p. 88-125, 2011.

FOUILLEUX, Ève. CAP reforms and multilateral trade negotiations: another view on discourse efficiency. *West European Politics*, v. 27, p. 235-255, 2004.

FOUILLEUX, Ève. *La PAC et ses réformes. Une politique à l'épreuve de la globalisation*. Paris: L'Harmattan, 2003.

FOUILLEUX, Ève. Normes transnationales de développement durable. Formes et contours d'une privatisation de la délibération. *Gouvernement et action publique*, v. 2, p. 93-119, 2013.

FOUILLEUX, Ève; JOBERT, Bruno. Le cheminement des controverses dans la globalisation néolibérale. Pour une approche agonistique des politiques publiques. *Gouvernement et Action Publique*, v. 6, n. 3, p. 9-36, 2017.

FOUILLEUX, Ève; LOCONTO, Allison. En coulisse des labels: régulation tripartite et marchés imbriqués. De l'eupéanisation à la globalisation de l'agriculture biologique. *Revue Française de Sociologie*, v. 58 n. 3, p. 501-531, 2017.

GAYON, Vincent. Homologie et conductivité internationales. L'État social aux prises avec l'OCDE, l'UE et les gouvernements. *Critique internationale*, v. 59, p. 47-67, 2013.

GOLDMAN, Michael. How "Water for All!" Policy became hegemonic: the power of the World Bank and its transnational policy networks. *Geoforum*, v. 38, p. 786-800, 2007.

GRAZ, Jean-Christophe; NÖLKE, Andreas. *Transnational private governance and its limits*. New York (N.Y.): Routledge, 2008.

GUILBAUD, Auriane. *Business partners. Firms privées et gouvernance mondiale de la santé*. Paris: Presses de Sciences Po, 2015.

HASSENTEUFEL, Patrick; DELAYE, Sylvie; PIERRU, Frédéric; ROBELET, Magali; SERRÉ, Marina. La libéralisation des systèmes de protection maladie européens. Convergence, Européanisation et adaptations nationales. *Politique Européenne*, n. 2, p. 29-48, 2000.

JAROSZ, L. Defining world hunger: scale and neoliberal ideology in international food security policy discourse. *Food, Culture and Society*. v. 14, n. 1, p. 117-139, 2011.

JOBERT, Bruno. *Le tournant néo-libéral en Europe*. Paris: L'Harmattan, 1994.

- JOBERT, Bruno. Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques. *Revue française de science politique*, v. 42, p. 219-234, 1992.
- JOBERT, Bruno; KOHLER-KOCH, Beate. *Changing images of civil society. From protest to governance*. New York (N.Y.): Routledge, 2008.
- JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*. Paris: PUF, 1987.
- LEVI-FAUR, David. The Global Diffusion of Regulatory Capitalism. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598, p. 12-32, 2005.
- LOCONTO, Allison; FOUILLEUX, Ève. Politics of private regulation: ISEAL and the shaping of transnational sustainability governance. *Regulation and Governance*, v. 8, p. 166-185, 2014.
- MARCUSSEN, Martin. The Organization for Economic Cooperation and Development as ideational artist and arbitrator: reality or dream? In: REINALDA, Bob; VERBEEK, Bertjan (ed.). *Decision making within international organizations*. London: Routledge, 2004. p. 90-105.
- MULLER, Pierre. L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue française de science politique*, v. 50, p. 189-208, 2000.
- MULLER, Pierre. *Les politiques publiques*. Paris: PUF, 2013.
- NARLIKAR, Amrita. WTO decision-making and developing countries. *Trade related agenda development and equity working papers*. Genève: South Centre, 2001.
- NORMAND, Romuald. The “French Pinnacle” of PISA. A boundary object between translations and irreversibility. In: LAWN, Martin; NORMAND, Romuald (ed.). *Shaping of European education. Interdisciplinary approaches*. London: Routledge, 2015.
- PAHUN, Jeanne; FOUILLEUX, Eve; DAVIRON, Benoît. De quoi la bioéconomie est-elle le nom? Genèse d'un nouveau référentiel d'action publique. *Nature Sciences Sociétés*, v. 26, n. 1, 2018.
- PETITEVILLE, Franck; SMITH, Andy. Analyser les politiques publiques internationales. *Revue française de science politique*, v. 56, p. 357-366, 2006.
- PIERRU, Frédéric. Un classement révélateur. Les voies de l'économicisation de la doctrine de l'Organisation Mondiale de la Santé. In: HASSENTEUFEL, P.; HENNION-MOREAU, S. (dir.). *Concurrence et protection sociale en Europe*. Rennes: PUR, 2003. p. 265-290.
- PORTER, Tony; WEBB, Michael. *The role of the OECD in the orchestration of global knowledge networks*. Intervention à la conférence annuelle de la Canadian Political Science Association, Saskatoon (Saskatchewan), Canadá, 2007.
- RUGGIE, John G. Reconstituting the global public domain. Issues, actors, and practices. *European Journal of International Relations*, 10, p. 499-531, 2004.

- SCHMIDT, Vivien. Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse. *Annual Review of Political Science*, v. 11, p. 303-326, 2008.
- STONE, Diane L. Global public policy, transnational policy communities, and their networks. *Policy Studies Journal*, v. 36, p. 19-38, 2008.
- STONE, Diane L. Shades of Grey: the World Bank, knowledge networks and linked ecologies of academic engagement. *Global Networks*, v. 13, p. 241-260, 2013.
- THÉRET, Bruno. La souveraineté: des référentiels philosophiques pluriels, des régimes historiques hybrides. In: GIRAUD, Olivier; WARIN, Philippe (dir.). *Politiques publiques et démocratie*. Paris: La Découverte, 2008. p. 381-406.

CIRCULAÇÃO INTERNACIONAL E COMPARAÇÃO TRANSNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Magdalèna Hadjiisky, Patrick Hassenteufel e
Osmany Porto de Oliveira

As questões sobre os movimentos de transferência, difusão e circulação de ideias, modelos e instituições políticas tornaram-se cada vez mais importantes na ciência política francesa. De fato, há mais de uma década que a sociologia política da ação pública tem analisado essas dinâmicas, considerando a importância dos atores e fluxos transnacionais (HASSENTEUFEL, 2005b), e analisando esses movimentos mais como processos circulatórios do que como processos racionais e lineares. Esse debate não é exclusivo da Ciência Política, pois já esteve presente em diferentes disciplinas das Ciências Sociais, como mostra a pesquisa desenvolvida em História Cultural, Sociologia e Antropologia (COMPAGNON, 2004).

Na Ciência Política, os pesquisadores franceses partem de uma posição marcada, particularmente, pela herança colonial e pelo contexto da integração europeia. Isso leva os autores a vários campos empíricos que vão desde a África francófona, ao importante debate sobre instrumentos de transferência no processo de europeização (SAURUGGER; SUREL, 2006), discutido no Capítulo 16. A discussão sobre a circulação internacional e transnacional das instituições começou, no início da década de 1990, a partir da discussão sobre a importação do Estado para a África, com contribuições de Bertrand Badie (1992) e de Jean-François Bayart (1996), bem como debates sobre os fatores de “enxertos” e “rejeição” das importações institucionais nos países envolvidos (MÉNY, 1993), para então evoluir no âmbito da sociologia da ação pública.

A dimensão transnacional da ação pública tornou-se central para a compreensão dos processos de transferência no âmbito das políticas públicas porque permite levar em consideração as interações transfronteiriças entre atores não diretamente controlados pelos governos nacionais. Os estudos passaram a prestar maior atenção nos atores não estatais (empresas, ONGs, especialistas etc.), destacando as interdependências entre os Estados e questionando a distinção entre interno (nacional) e externo (internacional). A dimensão transnacional foi, portanto,

incluída nas análises comparativas de políticas públicas. De fato, essa dimensão possibilita ir além do nacionalismo metodológico e comparar entidades em contextos sociopolíticos heterogêneos. A interseção entre disciplinas foi particularmente frutífera para analisar a circulação de políticas na sociologia da ação pública. As pesquisas integraram, por exemplo, o léxico e as contribuições da sociologia da ciência, que desenvolveram a noção de “tradução” (LATOUR, 2005; CALLON, 1986), da história transnacional que enfatiza o papel das “configurações circulatorias”, a sociologia das elites, que ajuda a entender o papel de atores dominantes nos processos de importação-exportação, em particular a partir dos estudos sobre os casos latino-americanos (DEZALAY; GARTH, 2002) e a sociologia do conhecimento, que enfatiza a intertextualidade e a intercompreensão (BOURDIEU, 2002).

Buscamos aqui esclarecer a contribuição analítica da sociologia da ação pública para a compreensão da circulação transnacional de ideias, modelos e instituições políticas. O objetivo deste capítulo não é o de focar na especificidade dos estudos franceses, mas o de especificar a sua contribuição para o debate sobre a transferência e a difusão das políticas públicas. Dada a barreira linguística e as idiosincrasias da ciência política francesa, essa discussão continua a ser de difícil acesso, embora faça parte dos debates internacionais.

Dois pontos serão desenvolvidos neste capítulo. Em primeiro lugar, salientamos que a discussão francesa contribui para ampliar a noção de transferência, que domina o debate internacional, em particular por meio do uso da noção de “circulação” e da consideração do papel dos atores. A análise da circulação das políticas públicas levou a pesquisa realizada na França a privilegiar a microdimensão desses processos. Veremos que os objetos que circulam não são inertes: eles têm conteúdo abstrato e concreto, que mudam de acordo com o ator que o defende e com o contexto de implementação. Nessa perspectiva, os conceitos de instrumentos da ação pública – já apresentados no Capítulo 2 – e de tradução são fundamentais para o desenvolvimento do que tem sido descrito como uma “comparação transnacional” de políticas públicas (HASSENTEUFEL, 2005). Essa perspectiva parte da constatação de que os estudos que analisam as realidades nacionais isoladamente, considerando de forma limitada as interdependências entre as políticas públicas nacionais, ignoram o problema de Galton (PREZORWSKI; TEUNE, 1970, p. 51-53; BRAUN; GILARDI, 2005). No entanto, as políticas públicas de um país têm (há muito tempo) produzido efeitos sobre as de outros países, tanto diretamente (para políticas econômicas em particular, mas também no setor da imigração ou do transporte, por exemplo) quanto indiretamente, porque as referências a outras realidades nacionais são cada vez mais visíveis nos debates nacionais ao evocar por exemplo a questão “como é que fazem os outros?”. Essa questão é posta simultaneamente pelos atores políticos (que se baseiam em casos estrangeiros), pelos atores governamentais (que recorrem às visitas de estudo no exterior), pelos atores administrativos (no âmbito dos relatórios oficiais), pelos especialistas (cada vez mais internacionalizados) e pelos meios de comunicação social. Essa exigência de considerar a dimensão transnacional

para comparar as políticas públicas está igualmente vinculada ao papel crescente dos atores transnacionais como produtores de políticas públicas: instituições internacionais, especialistas transnacionais, empresas multinacionais, ONGs etc. no contexto do reforço da integração europeia (grande mercado, passagem ao euro acompanhado de “critérios de convergência”) e da segunda mundialização.

1. A análise dos processos transnacionais: o “prisma circulatório” e diversidade de atores

No contexto da sociologia política, a análise da internacionalização da ação pública se intensificou na década de 1980, sob a dupla influência da aceleração da globalização econômica e do aprofundamento da integração europeia. As análises que se centraram na “desnacionalização” da ação pública desenvolveram agendas de pesquisa sobre “governança em múltiplos níveis” e “europeização” para considerar a interligação entre os níveis de tomada de decisão e de ação pública (*cf.* capítulos 13, 14 e 16 deste livro). Tais análises também participaram da exploração da “virada neoliberal” (JOBERT, 1994), que se estendeu a vários setores da ação pública ou a diversos segmentos administrativos dos Estados (BEZES, 2005; HASSENTEUFEL *et al.*, 2001; DEROUET; NORMAND, 2016). Nesta seção apresentaremos as premissas do debate sobre a circulação das políticas públicas na França, no âmbito da política comparada e, em seguida, destacaremos as especificidades da produção francesa nesse campo: a ênfase colocada em sua dimensão circulatória, a importância da dinâmica social, o papel dos atores e suas dimensões empíricas.

As premissas: a análise dos processos de “importação” institucional

Os estudos sobre o “mimetismo institucional” nos âmbitos jurídico e administrativo, que identificam o papel dos grupos de especialistas que praticam a “importação-exportação institucional” (MÉNY, 1993), desempenharam um papel pioneiro na literatura. Os fenômenos da importação de instituições políticas ocidentais levaram a debates intelectuais frutíferos na década de 1990. Alguns especialistas nos países do Sul, e em particular sobre países da África Subsaariana correspondentes às antigas colônias francesas, denunciaram os perigos da artificialidade, considerando que uma instituição não pode viajar de um continente para outro sem atritos. Em *L'Etat importé. Essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique*, Bertrand Badie (1992) analisou o que chamou de fracasso do “enxerto” do Estado na África. O autor descreve as instituições do Estado como objetos de importação realizados pelas elites, durante os processos de independência, preocupadas com sua legitimação, em uma dinâmica de imitação do Ocidente, que não impediu o estabelecimento de uma economia baseada na prevenção dos

recursos do território. “Presas” nas sociedades, sem se adaptar a ela, a instituição importada encontra-se, em contrapartida, desacreditada e instrumentalizada por uma minoria. Há uma perda de sentido dos objetos transferidos em relação às instituições originais, muitas vezes reforçando dinâmicas já enraizadas na cultura política dos adotantes, como os desvios para formas de populismo ou clientelismo (BADIE, 1992, p. 224).

Outros especialistas têm preferido analisar as sociedades políticas desses países “por baixo”, reportando não só as estratégias das elites e as suas ligações com as dinâmicas geopolíticas internacionais, mas também a “imensa diversidade da política”, a forma como as populações locais apreendem e utilizam as instituições importadas, contribuindo assim para a sua modificação. Denunciando a natureza normativa e macrossociológica da abordagem de Bertrand Badie, Jean-François Bayart (1996) considera que a questão não é se a instituição importada se desvia do modelo original, mas compreender o que o “enxerto” produz. As instituições importadas não operam em território desconhecido, porque a história dos países africanos não começa com a introdução de instituições de estilo ocidental. Como resultado, as instituições importadas “foram imediatamente submetidas a múltiplos processos de reapropriação por todos os grupos sociais autóctones”, contribuindo para a sua integração no itinerário e “historicidade” dos contextos locais envolvidos. A análise é menos binária (importação falsa ou real), mas procura identificar as ressonâncias e afinidades que as ideias ou instituições importadas têm com as estruturas políticas e sociais do território em questão.

No entanto, inicialmente, esse tipo de abordagem era pouco utilizado para pensar sobre a circulação das instituições na fabricação da ação pública. O questionamento dos fenômenos de resistência e apropriação cultural (o “enxerto”) de instituições importadas parecia, à primeira vista, inadequado para estudos que focalizassem, sobretudo, os países desenvolvidos ocidentais. A compartimentalização disciplinar entre política comparada, por um lado, e análise de políticas públicas, por outro, também não facilitou as trocas entre essas correntes de análise.

Os policy transfer studies “à la française”

Para analisar mais de perto os fenômenos da circulação internacional, pesquisadores franceses interessados em mudanças de paradigma e de práticas de ação pública adotaram as propostas dos *policy transfer studies*. De acordo com a definição agora clássica de David Dolowitz e David Marsh, os fenômenos de

A transferência, emulação e aprendizado todas refere ao processo por meio do qual conhecimento sobre políticas públicas, arranjos administrativos, instituições, etc. em um tempo e/ou lugar é usado no desenvolvimento de

políticas públicas, arranjos administrativos e instituições em outro tempo e/ou lugar (DOLOWITZ; MARSH, 1996, p. 344, tradução nossa).¹⁵⁵

O interesse de Dolowitz e Marsh pela natureza processual das transferências, bem como a sua insistência no papel dos atores das transferências, foi ecoado por muitos analistas da fabricação da ação pública francesa que, a seu exemplo, criticaram a automaticidade e o determinismo teleológico subjacente a muitos estudos em termos de “difusão” (ROGERS, 2003).

O seu programa de pesquisa também se encontrou com as questões dos analistas sobre a transformação dos seus objetos de investigação, que estavam cada vez mais internacionalizados e sobrepostos em uma pluralidade de escalas. O quadro analítico dos *policy transfer studies* permitia “fornecer um quadro analítico para os jogos multiníveis que caracterizam a ação pública dos dias atuais (peso das instituições internacionais, desenvolvimento de políticas locais, difusão das receitas da ação pública etc.)” (SAURUGGER; SUREL, 2006, p. 192). Por fim, o quadro de análise dos *policy transfer studies* foi precioso para emancipar as pesquisas com foco no contexto europeu.

A limitação frequente do trabalho em termos de europeização consiste efetivamente em vincular todas as mudanças na ação pública nos países europeus ao aprofundamento da integração europeia. Esses “não permitem, portanto, priorizar os fatores nacionais, transnacionais ou internacionais responsáveis pela mudança em nível nacional” (DUMOULIN; SAURUGGER, 2010, p.15), nem “resolver o problema da imputação das mudanças observadas” (SAURUGGER; SUREL, 2006, p.192). Nesse contexto, a abordagem da transferência proporcionou *um apoio teórico que está desligado do contexto histórico e político particular da integração europeia*, para pensar nos fenômenos de internacionalização e transnacionalização da ação pública e para colocar a UE no seu contexto global (SAURUGGER; SUREL, 2006).

Se os *policy transfer studies* levaram a cruzamentos e trabalhos frutíferos, provocaram também insatisfações de várias ordens, algumas das quais favoreceram o prolongamento de discussões ainda mais férteis.

Processos transnacionais circulares, mais do que lineares

Muitos analistas criticaram inicialmente o pressuposto da linearidade da transferência entre um emissor (geralmente um governo ou uma organização internacional) e um receptor (um Estado representado por um governo e uma alta administração). Diversas pesquisas de campo têm mostrado a multiplicidade de

¹⁵⁵ Várias publicações dedicaram parte da sua agenda de pesquisa à discussão do trabalho de Dolowitz e Marsh (SAURUGGER; SUREL, 2006; DELPEUCH, 2008; DUMOULIN; SAURUGGER, 2010; HASSENTEUFEL; DE MAILLARD, 2013).

atores geralmente envolvidos em processos de transferência, bem como as relações complementares e competitivas que existem entre atores internacionais e transnacionais presentes no campo (COMAN, 2017; CAPELLINA, 2017). Os processos de transferência parecem menos lineares do que iterativos e interativos. Sobre esse aspecto, as análises da europeização têm sido capazes de ajudar os pesquisadores a pensar também sobre os efeitos de *feedback* das transferências, desenhando um processo, não linear mas circular, que inclui tanto a construção europeia como a influência desse processo em nível nacional, o qual se retroalimenta sobre a integração europeia (DUMOULIN; SAURUGGER, 2010).

Essa insatisfação justificou a procura de quadros de análise alternativa, em particular em termos de “circulação”. Pelo uso feito na literatura em língua francesa, a abordagem a partir da “circulação”, mobilizada pela primeira vez em uma perspectiva histórica (SAUNIER, 2004), reduziu o pressuposto da linearidade e possibilitou pensar nas configurações de troca e nos níveis variados de poder, que podem existir ou se sucederem durante um processo de difusão internacional. A transferência designa uma translação voluntária de um ponto emissor para um receptor. Além disso, “a noção de ‘circulação’ torna possível restaurar os efeitos de retornos e mudanças, que afetam os modelos e instrumentos administrativos durante a sua utilização e a negociação dos seus significados” (HADJISKY; VISIER, 2017, p. 7). Para entender a complexidade dos fluxos transnacionais que conectam ideias, indivíduos e instituições, Pierre Yves Saunier (2008) propôs a noção de “configuração circulatória”, referindo-se às “estruturas que enquadram as possibilidades dos atores, os conteúdos, as direções e os efeitos dos encontros e trocas” (SAUNIER, 2008, p. 16). No âmbito de uma configuração circulatória, existe, portanto, um conjunto variado de atores institucionais e individuais, que defendem e legitimam as suas ideias, posições e objetos, por meio de diferentes estratégias, configurando práticas e comportamentos específicos. Esse espaço oferece recursos para sua ação, ao mesmo tempo em que serve como palco de confronto e lócus para a construção de histórias, com protagonistas, vocabulários e conhecimentos. Percorrer arenas dessa natureza é particularmente interessante para entender a imbricação entre nacional e internacional nos processos de fabricação da ação pública. É, por exemplo, nessa perspectiva que Renaud Payre, coautor do Capítulo 3 deste livro, centrou a sua atenção nos atores, nos conteúdos dos intercâmbios e nos discursos presentes dentro dos tipos de espaços para compreender “os desafios políticos e sociais da produção de conhecimento” (2016, p. 38), que, no período entre guerras, favoreceram a produção de uma ciência de governo internacional, com base em reformas administrativas em vários países.

Essa abordagem está em consonância com as reflexões da “história cruzada”,¹⁵⁶ que parte da “relação, muitas vezes em nível nacional, das formações sociais, culturais e políticas, das quais se supõe que mantenham relações entre si” (WERNER;

¹⁵⁶ Do original em francês *histoire croisée*, N.D.T.

ZIMMERMANN, 2003, p. 8). O seu ponto de partida é duplo: por um lado, a recusa em considerar as entidades comparadas como fechadas em si mesmas; por outro lado, a consideração da natureza dinâmica e ativa do cruzamento. Como resultado, a história cruzada não se refere apenas ao cruzamento enquanto tal (ou seja, as formas por meio das quais esta opera), mas também aos seus efeitos sobre as diferentes entidades interligadas. Os cruzamentos são considerados ativos e interativos (em termos de reciprocidade e/ou assimetria). É, portanto, uma abordagem atenta à dinâmica dos processos de cruzamento e que a leva a considerar de maneira central o processo de mudança. Nessa perspectiva,

o transnacional não pode simplesmente ser considerado como um nível suplementar que seria acrescentado ao nível local, regional ou nacional, de acordo com uma lógica de mudança de foco. Pelo contrário, é entendido enquanto nível que se constitui em interação com os anteriores e que gera lógicas, com efeitos que retornam sobre as outras lógicas da estruturação do espaço” (WERNER; ZIMMERMANN, 2003, p. 22-23).

O programa de pesquisa da história cruzada tem sido utilizado para a análise comparativa das políticas públicas contemporâneas, pois parte das interdependências entre fenômenos nacionais, por propor um quadro analítico para a mudança e, também, por integrar a dimensão transnacional de forma dinâmica e interativa (HASSENTEUFEL; DE MAILLARD, 2013).

Essas perspectivas levam a uma segunda crítica às análises da transferência: a sua subestimação de que o objeto da transferência não permanece inalterado durante o seu deslocamento: a forma tomada pelo modelo ou pelo instrumento transferido é inteiramente parte do processo e da análise desse último. É por essa razão que os estudos franceses se interessam pelos processos de apropriação, resistência e tradução nos espaços sociais “importadores”. Esse eixo de pesquisa enriqueceu a análise das transferências (inclusive entre países ocidentais), levando em conta o contexto local de “recepção” e dos fenômenos de hibridizações sociais e culturais, muitas vezes encorajando a reproblemática da questão do “enxerto” mencionado acima, particularmente no sentido proposto por J. F. Bayart, devido aos papéis-chave de certos atores.

Atores contextualizados e variados

Efetivamente, os *policy transfer studies* também têm sido criticados porque, embora sublinhem acertadamente a importância dos “atores de transferência”, raramente aprofundam na análise dos grupos de atores realmente envolvidos nos processos em questão. Isso se explica pelo prisma institucional que caracteriza essas análises, centradas mais nas políticas públicas e nas reformas do que nos atores.

Como resultado, são muitas vezes por defeitos considerados racionais e oniscientes, dotados de intencionalidade funcional (decisão baseada na necessidade da situação, na natureza do problema identificado) (DUMOULIN; SAURUGGER, 2010, p. 16). Além disso, os atores institucionais são sistematicamente privilegiados, sendo considerados como os atores “estratégicos” da transferência.

Pelo contrário, a maior parte dos trabalhos de pesquisa franceses nos convida a partir dos atores e grupos de atores em interação, levando em consideração a sua diversidade e a complexidade potencial das suas inter-relações. Em particular, esse convite permitiu reavaliar a importância dos chamados atores “locais” (isto é, situados) nos processos de transferência institucional e de reintroduzir na análise as condições sociais localizadas da “recepção”. Os atores locais não são receptores passivos, mas são atores plenos no processo de transferência, porque negociam as margens do jogo e de autonomia. Como defendido em outra publicação,

Os atores locais não são, portanto, apenas passadores de soluções prontas; eles também são tradutores, tanto no sentido literal (a circulação de soluções políticas geralmente envolve tradução do inglês) quanto no sentido de que eles apresentam reformulações social e politicamente aceitáveis, negociam e mobilizam atores para permitir uma circulação efetiva (HADJIISKY, 2015).

A maioria dos estudos de base empírica enfatiza a importância dos atores localizados nos fenômenos circulatorios. Assim, Hadjiisky, Pal e Walker analisam essas

mobilidades internacionais como mobilidades inter-sociais: a maneira como os atores interpretam e usam (ou não) o objeto de transferência depende do espaço social em que estão inseridos, em que trabalham e vivem. As transferências se assemelham a transplantes, que são profundamente dependentes da variação de contextos institucionais, políticos, culturais. Incentivos externos idênticos podem produzir resultados diferentes em diferentes áreas políticas e / ou sociais. O caráter processual, incerto e sensível ao contexto das transferências de políticas defende fortemente a colocação das configurações de microprocessos e atores no centro da análise. (HADJIISKY; PAL; WALKER, 2017, p.14).

São assim integradas as reflexões de Pierre Bourdieu sobre as condições sociais da intertextualidade, desenvolvidas no seu artigo sobre a circulação internacional das ideias. Uma das condições para a circulação internacional das ideias é o lugar de “acolhida” ou “importação”. Evocando os intercâmbios intelectuais internacionais, Pierre Bourdieu conta, entre os “fatores estruturais geradores de mal-entendidos”, o fato de que “os textos não levam consigo o seu contexto”. Essa circulação descontextualizada dá ainda mais importância ao “campo de acolhimento”, uma vez que, em última instância, é de acordo com a sua própria configuração que irá ocorrer a seleção, tradução, marcação e leitura do texto importado (BOURDIEU,

2002). Seguindo o quadro de análise estrutural inspirada na sociologia de Pierre Bourdieu, Yves Dezalay e Bryant G. Garth (2002) analisam como os grupos transportam suas competições nacionais nos espaços internacionais para defender certos princípios jurídicos e políticos, como o Estado de Direito e a *common law*.

Mais recentemente, a abordagem a partir do objeto da transferência e das suas transformações levou ao desenvolvimento de análises centradas nas razões da seleção de um modelo, em detrimento de outro, e nas atividades de enquadramento e descontextualização que acompanham a transformação de um modelo ou instrumento específico, de um determinado contexto, em um objeto que pode ser reapresentado no nível internacional (PORTO DE OLIVEIRA, 2016 e 2017; ANCELOVIC; JENSON, 2012). Esse é particularmente o caso da difusão internacional do *New Public Management* (NPM), que deu origem a numerosas pesquisas e publicações francesas, criticando a abordagem teleológica, postulando a universalidade do NPM, antes de verificar seus usos e efeitos reais no campo (BEZES, 2005, p. 110). Longe de postular a coerência do NPM e uma convergência sob o efeito das reformas por esse inspiradas, a pesquisa se concentrou em mostrar as variações do “modelo”, de acordo com os setores socioprofissionais e os países. Uma parte desses estudos assume uma postura crítica, sobretudo na análise dos efeitos desse paradigma gerencial em setores como a saúde (PIERRU, 2007) ou a educação (NORMAND, 2012).

Essa atenção aos atores e às suas configurações permite ultrapassar o prisma institucional como único elemento de análise e reavaliar o papel desempenhado pelos atores frequentemente negligenciados, como os partidos políticos, os meios de comunicação social ou os movimentos sociais (sobre a ampliação da Europa ao Leste e a necessidade de abrir o campo da pesquisa aos atores não institucionais, ver DAKOWSKA, NEUMAYER, 2005).

Além da análise do processo, trabalhos recentes também sugerem que as organizações internacionais não devem ser consideradas como entidades homogêneas, mas como atores complexos e diversos, com múltiplas ligações com atores nacionais e transnacionais (NAY, 2012). Do mesmo modo, o espaço europeu merece ser analisado, não apenas como um campo ocupado pela lógica comunitária, mas como um campo aberto onde se cruzam atores intergovernamentais internacionais e nacionais (organizações internacionais, agências nacionais de desenvolvimento, governos nacionais), atores não governamentais internacionais (ONGs, federações de partidos europeus etc.) e os próprios atores institucionais europeus (HADJISKY; VISIER, 2017).

Apesar da diversidade de objetos e abordagens, esses estudos francófonos compartilham um empirismo metodológico que tende a distanciá-los do pressuposto de convergência e do viés racionalista de numerosos estudos que não são fundamentados empiricamente (ou seja, não apoiados por casos de estudos aprofundados). Essa abordagem empírica nos convida a pensar na circulação de ideias e normas entre diferentes espaços sem reificar ou sobredeterminar os fenômenos observados.

Se nenhuma pesquisa contextualizada for realizada, as análises assumem facilmente que a transposição de doutrinas produz os mesmos resultados em todos os países, desde que tenha sido realizada com consistência e determinação.¹⁵⁷ Daí uma mudança frequente entre “transferência” e “convergência”. Em contraste, o trabalho da sociologia política francesa combina a análise das narrativas políticas e institucionais (os objetivos de uma transferência, uma reforma...) com os usos e práticas, que são concretamente observados no campo. Efetivamente, a transferência de uma norma não equivale à sua aplicação uniforme. É uma questão de não presumir o resultado da difusão, para não confundir o processo e seus efeitos.

Esse empirismo metodológico também remove análises do pressuposto racionalista presente (implícita ou explicitamente) em muitos trabalhos anglo-saxões. A abordagem adotada consiste em se afastar do pressuposto racionalista que vincula o “sucesso” de uma ideia à sua “verdade” ou “modernidade” intrínseca. A hipótese que norteia essa abordagem é que um objeto social não circula por sua própria qualidade, mas por sua qualidade “relacional”, vinculada a um contexto de poder, desigualdade material e significado. As pesquisas reintroduzem os diferentes processos que constituem uma transferência em seus substratos sociais específicos. Os grupos de atores utilizam modelos e instrumentos de ação pública, não em função da sua qualidade intrínseca ou da sua pertinência funcional (em relação a um dado problema público), mas dependendo de como esses empréstimos podem influenciar suas próprias posições e crenças. Daí resultam abordagens analíticas centradas nos atores em diferentes níveis, permitindo, em especial, dar conta da importância dos processos de tradução, para comparar as políticas públicas em um quadro transnacional.

2. Circulação transnacional de atores e processos de tradução

Encontramos, portanto, nos trabalhos sobre a transnacionalização das políticas públicas a ênfase que a sociologia política da ação pública coloca de forma mais geral sobre os atores. Na análise da circulação de instrumentos de ação pública, a observação dos “operadores de transferência” (HASSENTEUFEL, 2005), ou “príncipes” importadores ou exportadores (BADIE, 1992) é um elemento importante. No quadro dos processos de circulação, os dispositivos que são deslocados estão sujeitos a processos de adaptação, apropriação e modificação de sentido, bem como de forma, em conexão com os portadores das transferências. Nessa segunda parte, examinaremos primeiro as características-chave desses atores, a partir de três

¹⁵⁷ Esta perspectiva está em linha com a dos primeiros estudos sobre a europeização que propõem uma “perspectiva ‘descendente’ (de reformas), onde os contextos nacionais apenas registram passivamente a crescente influência das autoridades comunitárias nos seus próprios sistemas políticos e administrativos” (SAURUGGER; SUREL, 2006, p. 183).

perspectivas, a de Bertrand Badie, Yves Dezalay e Bryant Garth, com o uso dos Chicago Boys, e a de Osmany Porto de Oliveira, com os embaixadores de políticas públicas, e depois veremos os efeitos desses processos no conteúdo das políticas públicas a partir da noção de tradução.

Os atores da transnacionalização de políticas públicas

A sociologia dos atores é uma das abordagens apropriadas para analisar as interdependências entre os diferentes níveis (nacional e internacional) da ação pública. Essa abordagem foi desenvolvida pela sociologia (crítica) das elites da (e na) globalização, bem como por autores que levaram em conta o papel dos indivíduos na política comparada, nos estudos sobre a construção de instituições, como Bertrand Badie. Em sua análise da ocidentalização da ordem política (BADIE, 1992), o autor atribui um papel importante às elites do Sul, que importaram modelos dos países do Norte. Badie argumenta que as lógicas estruturais e individuais estão em jogo na difusão das instituições estatais no período pós-colonial. Essas lógicas refletem-se na dependência cultural dos países do Sul e na importância da ação das elites do Sul e do Leste, que buscam importar instituições estatais desenvolvidas pela Europa e Estados Unidos, com diferentes estratégias no processo que chama de “ocidentalização da ordem política”.

A motivação desses agentes para importar modelos pode ter como interesse subjacente uma aspiração conservadora ou revolucionária (BADIE, 1992, p. 127). No primeiro caso, os modelos ocidentais são usados para manter o poder e fortalecer sua própria legitimidade, apresentando as categorias importadas como entidades neutras, capazes de serem adotadas em qualquer cultura e que servirão para levar seu país à modernidade. Dessa forma, uma elite procura neutralizar os argumentos dos seus adversários. O segundo caso diz respeito à importação de referências ocidentais com um projeto anti-imperialista, acusando o Ocidente de ser responsável pelos fracassos do desenvolvimento econômico do Sul (BADIE, 1992, p. 139). Nesse caso, as importações podem levar à construção de um Estado forte para resistir à lógica da dependência internacional e enfrentar as desigualdades sociais internas.

O autor também defende que pode haver a criação de uma classe de importadores, ou seja, os círculos de atores que cerceiam a mais alta elite de Estados:

Na virada do século XIX, a comitiva dos príncipes tradicionais já era composta por conselheiros, ministros ou cortesãos que rapidamente compreenderam que imitar os modelos e práticas constitucionais que tinham vindo da Europa poderia, ao mesmo tempo, permitir-lhes tirar do príncipe uma parte do poder que ele monopolizava, garantir-lhes um mínimo de autonomia e adquirir uma marca de identidade (BADIE, 1992, p. 152).

Além disso, as elites, confrontadas com a dificuldade de criar propostas para a solução de questões sociais iminentes e situações de fracasso em termos de políticas públicas, desempenham um papel de importadoras dos modelos pré-construídos do Ocidente. No entanto, para Bertrand Badie, a ocidentalização não é apenas o produto de estratégias individuais, mas deve ser vista em relação à estrutura geral do sistema internacional e, portanto, como o produto das restrições de alinhamento vinculadas ao lugar das potências ocidentais.

Posteriormente, Dezalay e Garth (2002) enfatizaram as estratégias de duplo-jogo, tanto internacionais como nacionais. Na *Mondialisation des guerres de palais*, os autores analisam as reformas do sistema judicial na América Latina e as práticas de importação e exportação de tecnologias jurídicas norte-americanas para esses países do Sul. O seu argumento é centrado na mudança institucional como produto do movimento das elites jurídicas na América Latina, que se formam nas principais universidades dos Estados Unidos – especialmente na Universidade de Chicago – e importam conhecimentos, símbolos e sistemas jurídicos. Esse processo tornou-se ainda mais imponente quando as transições para a democracia estavam sendo concluídas na América Latina. Os autores também adotam uma perspectiva de acordo com a qual haveria uma dominação dos países latino-americanos pelas potências do Hemisfério Norte (DEZALAY; GARTH, 2002, p. 49).

Yves Dezalay (2004) utiliza a expressão “corretores internacionais”¹⁵⁸ para os descrever de modo a realçar a sua natureza de “agentes duplos”, presentes em cenas nacionais e internacionais, praticando um “jogo duplo” nacional e internacional, ou seja, trata-se, nas palavras do autor, de “investir no internacional para reforçar as suas posições no campo do poder nacional e, simultaneamente, promover a sua notoriedade nacional para se fazerem ouvir na cena internacional” (DEZALAY, 2004, p. 11).

Devido a essas interdependências entre os níveis nacional e internacional, a difusão de modelos e padrões está ligada a uma dupla dinâmica de exportação e importação: “O desenvolvimento do mercado simbólico de importação-exportação baseia-se tanto na demanda gerada pelas *guerres de palais* dos países importadores quanto na oferta alimentada pela competição internacional pela exportação de conhecimento e experiência do Estado” (DEZALAY; GARTH, 2002, p. 27). Falar de “corretores” permite ultrapassar a distinção entre agentes transnacionais exportadores e nacionais importadores, sob muitos aspectos. Entre estes aspectos podemos destacar por exemplo a mediação, bem como as viagens de ida e volta e as múltiplas interações entre agentes. Sua análise microsociológica da reestruturação do poder nos Estados latino-americanos se concentra, portanto, no papel dessas elites transnacionais e em como está sendo realizado um processo de “substituição de um sistema de poder baseado em uma cultura jurídica inspirada na tradição europeia por um novo modelo de legitimação baseado no conhecimento econômico adquirido nos Estados Unidos” (Dezalay; Garth, 2002, p. 49).

¹⁵⁸ Da expressão original em francês *courtier de l'internacional*, N.D.T.

A partir do trabalho sobre as elites e a circulação das políticas públicas, Porto de Oliveira (2010, 2016) analisa um objeto que procura romper com a predominância das transferências Norte-Sul. Em sua pesquisa sobre a difusão global do Orçamento Participativo, o autor mostra como um sistema de democracia participativa, desenvolvido em Porto Alegre, Brasil, é “importado” pelas autoridades locais dos países do Norte (desenvolvendo o exemplo da adoção do Orçamento Participativo em Saint-Denis, na França), bem como em outros países do Sul. A noção de “embaixadores da participação” é desenvolvida neste trabalho para propor uma categoria emergente resultante de uma pesquisa empírico multilocalizada.

Esses “embaixadores das políticas públicas” são verdadeiros militantes sem fronteiras, que dedicam os seus projetos profissionais e de vida à causa que defendem, empenhando-se em atividades, em diferentes espaços e instituições (locais, regionais ou internacionais, bem como acadêmicos, governamentais ou não), para promover um modelo, ideia ou instrumento de ação pública. Cosmopolitas e especializados na sua área de atividade, os “embaixadores” e embaixadoras têm a particularidade de participar durante muito tempo dos processos de circulação das políticas, dedicando por vezes toda a sua carreira a esse objetivo. Essa distinção permite romper com dois elementos presentes na literatura, a ideia do empreendedor de políticas públicas, como um ator “frio”, autointeressado e racional e a de atores que têm uma participação efêmera na colocação da agenda política. Além disso, a ação e a circulação de “embaixadores” em instituições locais e internacionais também permitem romper com a dicotomia, um agente nacional e internacional.

Este trabalho não mostra apenas as novas dinâmicas do “mercado internacional” de políticas públicas, para usar uma expressão de Dezalay e Garth, onde o Brasil também foi um dos protagonistas – graças a essas inovações institucionais produzidas após sua democratização –, mas também uma mudança nas relações de poder entre Sul e Norte e a emergência de uma nova elite transnacional de especialistas, que circulam internacionalmente e difundem ideias, conhecimentos e modelos. Outros exemplos de circulação transnacional de políticas públicas brasileiras foram analisados, como o Programa de Transferência Condicional de Renda (TOMAZINI, 2018) e as políticas de segurança alimentar (SABOURIN, Grisa, 2018).

A noção de ator intermediário proposta por Olivier Nay e Andy Smith (2002) também permite analisar os processos de circulação internacional das políticas públicas. Os atores são intermediários entre instituições, que podem desempenhar dois papéis: o de generalista e o de corretor. Isso significa que esses atores podem se engajar em atividades para produzir “senso comum” entre grupos com culturas sobre políticas heterogêneas, bem como culturas organizacionais, e, por outro lado, produzir sinergia entre atores envolvidos em diferentes circuitos de políticas públicas, realizando assim atividades de “*brokerage*” (NAY; SMITH, 2002, p. 12-13). O uso do conceito de atores intermediários, para analisar a circulação das políticas públicas, permite superar a dicotomia “interno – externo” e as noções de atores “importadores e exportadores” (HASSENTEUFEL, 2005, p. 216). Na verdade,

eles podem se engajar em atividades que envolvem os processos de circulação de dispositivos de políticas públicas em vários níveis.

Os estudos da tradução

A sociologia das elites da globalização traz assim à luz a importância dos fenômenos de circulação entre níveis, com base em uma sociografia desses atores que permita compreender as suas predisposições internacionais vinculadas à propriedade de um capital cosmopolita, bem como as suas trajetórias nacionais e internacionais caracterizadas por frequentes oscilações e sobreposições, aumentando a sua margem de ação. Esses “facilitadores” também podem ter uma base nacional ou local, que condiciona a sua capacidade de promover mudanças políticas, e que influencia os seus perfis e papéis (CLAVIER, 2013). Para articular a análise sociológica desses atores com as transformações da ação pública de que são agentes ativos, é também necessário se interessar pelo trabalho que realizam, para articular os diferentes níveis de ação pública, bem como pelo seu envolvimento preciso na produção material e simbólica das políticas públicas nacionais e subnacionais, o que se torna possível pela noção de tradução.

Efetivamente, a noção de tradução permite articular as três dimensões fundamentais de uma política pública permeada por dinâmicas transnacionais: seu espaço de significação, sua configuração de atores interativos e sua institucionalização. Essas três dimensões têm sido objeto de três tipos diferentes, mas complementares de problematização, que podem ser combinados: no contexto da análise literária (tradução como recriação de um texto original), no contexto da sociologia das ciências (tradução como reproblematização, negociação e mobilização de atores) e em uma perspectiva neoinstitucionalista (tradução como parte de um contexto institucional e político).

Como aponta Paul Ricoeur (2004, p. 13) para os textos literários, há sempre uma parte irredutível do intraduzível vinculada à não sobreposição de campos semânticos, à não equivalência de sintaxes, conotações, legados culturais diferentes das voltas de frases, intertextualidade devido à repetição, transformação e refutação de empregos anteriores. Como resultado, a tradução é necessariamente traição, como enfatiza a famosa fórmula italiana “*traddutore, traditore*”.¹⁵⁹ A tradução nunca é uma repetição idêntica, corresponde a uma transformação e, sobretudo, a uma recriação do original, é perpetuamente reiniciada (como o demonstra a tradução perpétua de grandes obras). Transposta para a análise das políticas públicas, a noção de tradução refere-se à recriação de orientações, princípios de ação, normas, instituições e instrumentos operados por tradutores a partir de fontes externas de inspiração. A utilização do termo tradução é ainda mais justificada pela questão da

¹⁵⁹ Tradutor, traidor, N.D.T.

transição de uma língua para outra e surge também para a ação pública (em particular da língua internacional, inglês, para outras línguas) e porque as noções que circulam transnacionalmente são muitas vezes polissêmicas, como a “tolerância zero” na política de segurança (DE MAILLARD; LE GOFF, 2009). O interesse de uma utilização literária da noção de tradução reside também no fato de que, nas políticas públicas, podem existir diferentes tipos de tradução (tradução literal, tradução parcial, tradução livre ou adaptação) e certas armadilhas da tradução, como a má interpretação (alterando radicalmente o significado do original) ou falsos amigos (tomando o mesmo termo e dando-lhe um significado diferente).¹⁶⁰

Para analisar outros aspectos das atividades dos tradutores, é necessário também recorrer à problematização da tradução realizada, em particular no contexto da sociologia da ciência, por Michel Callon (1986). O autor distingue analiticamente quatro operações, que compõem a tradução: a problematização, que corresponde à atividade de reformular um problema para torná-lo aceitável; a participação, que corresponde às atividades de negociação que selam alianças; a inscrição, pela qual são atribuídos papéis aos diversos atores; e, finalmente, a mobilização, que permite a realização da ação. A sociologia da tradução aplicada à ação pública em um contexto transnacional, portanto, leva não apenas a uma análise de como os modelos de ação pública que circulam internacionalmente são reformulados pelos tradutores, mas também como esses se mobilizam, negociam e se confrontam com outros atores para provocar mudanças na ação pública. Os processos de tradução têm, portanto, uma forte dimensão política, pois são o resultado de relações de poder e de estratégias seguidas pelos tradutores. Os modelos externos são objeto de apropriações, reinterpretações e derivações por parte dos atores que perseguem objetivos estratégicos nacionais, como o demonstraram também os trabalhos que relacionam a formação de novas elites nacionais com a importação de modelos políticos ocidentais (BADIE, 1992). A tradução resulta, portanto, igualmente das interações dos atores, não apenas da recriação de um material discursivo.

A esses elementos discursivos e políticos, John L. Campbell (2004) acrescenta a consideração dos contextos institucionais e organizacionais. De acordo com o autor, a tradução também depende dos arranjos institucionais existentes e das relações de poder, bem como das capacidades organizacionais para implementar mudanças. A tradução é, portanto, um conceito-chave para fazer comparações transnacionais, pois permite superar as oposições entre internacional e nacional, externo e interno ou de exportação e importação e afastar-se de uma visão vertical de cima para baixo da globalização ou da europeização, enfatizando a natureza crucial do poder nacional das mudanças na ação pública associadas à sua internacionalização.

Esse quadro analítico foi utilizado em particular para comparar a circulação transnacional dos instrumentos de avaliação médico-econômicos em relação

¹⁶⁰ Como aponta a análise de J.-C. Barbier (2002) sobre o uso da noção de “ativação” da proteção social em diferentes países europeus.

ao estabelecimento de novas agências de avaliação da saúde (HASSENTEUFEL *et al.*, 2017). Entre esses, o *National Institute for Clinical Excellence* (Nice), britânico, criado em 1999, tornou-se um modelo de referência para a maioria dos países europeus. Embora sua criação se refira a questões específicas do sistema de saúde britânico (em particular as desigualdades territoriais) e às relações entre estruturas de pesquisa e políticas de saúde, tem sido uma oportunidade para os economistas de saúde britânicos divulgarem internacionalmente um instrumento de avaliação médico-econômico baseado em *Quality Adjusted Life Years* (QALY). Na Alemanha, a referência ao Nice foi proposta para criar uma agência comparável em 2003 (IQWiG) para melhorar a eficiência do sistema de saúde, mas a multiplicidade de oposições internas tanto dentro, como fora dos economistas da saúde (médicos, indústria farmacêutica), e o peso das instituições corporativas no sistema de seguro saúde, permitem compreender a tradução parcial da avaliação médico-econômica (baseada em outro instrumento e sujeita a uma utilização muito mais limitada) e do modelo institucional (menor autonomia no âmbito da comissão mista federal do seguro de doença e com competências mais limitadas). Na França, a referência ao Nice tem sido mais discreta, e a avaliação médico-econômica tem sido progressivamente implementada no quadro da Alta Autoridade de Saúde (HAS) criada em 2004, com base em uma reformulação em termos de “avaliação do serviço prestado à comunidade”, que permite mascarar a dimensão econômica para torná-la mais aceitável, e da estruturação de uma coligação tanto interna à HAS, como externa à Direção de Segurança Social do Ministério e ao Fundo Nacional do Seguro de Saúde.

Conclusão

O foco da análise comparativa em operações de tradução e tradutores (em interação e contexto) leva essas pesquisas a destacar a complexidade dos processos de convergência em andamento. A tradução não se opõe à convergência, mas destaca o fato de que elementos convergentes e outros que não convergem ou divergem estão entrelaçados. Uma forma de caracterizá-los é por meio da noção de “hibridização” usada em particular por análises políticas comparativas para destacar a combinação de elementos *a priori* contraditórios no funcionamento dos sistemas políticos, por exemplo, componentes de regimes democráticos (no nível das regras e instituições) e regimes autoritários (na prática) (DIAMOND, 2002). Aplicada à análise de políticas públicas em obras francesas, a hibridização refere-se mais à combinação de elementos de origem externa e interna e aos resultados do trabalho de tradução como uma operação cognitiva de recriação de um modelo e como produto de negociações e interação com outros atores. Leva a uma reconsideração da questão da convergência transnacional das políticas públicas.

Os estudos franceses retomaram a proposta de Levi-Faur e de Jordana (2005) que tratam de “*convergent divergence*” em relação ao capitalismo regulatório

para destacar o paradoxo da combinação de elementos convergentes (na difusão de uma lógica de capitalismo regulatório) e divergentes (na implementação do capitalismo regulatório em países ocidentais). Esses estudos destacam a presença de “*policy irritants*”, ou seja, efeitos inesperados de difusão ou transferência que resultam em mudanças em nível nacional. Essa expressão em forma de oxímoro leva a ter em conta a multidimensionalidade dos fenômenos de transferência e convergência: algumas dimensões podem apontar no sentido da convergência, enquanto outras não convergem (ou mesmo divergem). Por exemplo, no caso das reformas dos sistemas de proteção da saúde na Europa, a convergência pode ser identificada no nível de certos instrumentos (gestores em particular) e instituições (criação de agências em particular), em linha com a afirmação de um Estado regulador, enquanto as reformas são realizadas por diferentes atores (mas confrontados com questões de poder semelhantes) em resposta a problemas construídos de forma contrastante, de acordo com os sistemas e em diferentes contextos (HASSENTEUFEL *et al.*, 2010). Trata-se, portanto, de divergências convergentes.

Por fim, é importante salientar que a comparação transnacional não conduz, portanto, ao abandono do nível nacional, que continua a ser um nível de análise relevante, ainda que menos exclusivo e, sobretudo, articulável com outros níveis (BOUSSAGUET; DUPUY, 2013). Ao levar em conta a dimensão transnacional, a comparação torna-se mais complexa (devido à necessidade de combinar diferentes níveis e, portanto, um maior número de atores) e mais óbvia porque a comparabilidade, no sentido de construir objetos comparáveis, é facilitada em uma escala para além do quadro ocidental, historicamente privilegiada no contexto da análise de políticas públicas, a fim de ter em conta os países não ocidentais. Portanto, a comparação transnacional não só permite articular as questões relacionadas com a convergência e as transferências, como também favorece o desenvolvimento de pontes entre a sociologia (política) da ação pública, a análise das relações internacionais e a política comparada.

Referências

- ANCELOVICI, Marcos; JENSON, Jane. La standardisation et les mécanismes du transfert transnational. *Gouvernement et action publique* 1, n° 1 (2012): 37. Disponível em: <https://doi.org/10.3917/gap.121.0037>. Acesso em: 20 mar. 2021.
- BADIE, B. *L'État importé: l'occidentalisation de l'ordre Politique*. Paris: Fayard, 1992.
- BAYART, J.-F. L'historicité de l'Etat importé. *Les Cahiers du CERI*, v. 15, p. 1-44, 1996.
- BEZES, P. L'Etat et les savoirs managériaux: essor et développement de la gestion publique en France, in Lacasse F. et Verrier, P-E, *Trente ans de réforme de l'Etat*, Paris, Dunod, p. 9-40, 2005.

BOURDIEU, P. Les conditions sociales de la circulation internationale des idées. *Actes de la recherche en sciences sociales*, v. 145, n. 1, p. 3-8, 2002.

BRAUN, Dietmar; GILARDI, Fabrizio. Taking ‘Galton’s Problem’ Seriously: Towards a Theory of Policy Diffusion. *Journal of Theoretical Politics* 18, n. 3 (julho de 2006): 298-322. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0951629806064351>. Acesso em: 20 mar. 2021.

CALLON, M. Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc, *L’Année sociologique*, 36, 1986.

CAMPBELL, J. *Institutional Change And Globalization*. Princeton (N.J.): Princeton University Press, 2004.

CAPELLINA, B. Évaluer l’administration de la justice dans les pays européens. Une co-construction entre Union Européenne et Conseil de l’Europe. *Revue Française d’Administration Publique*, n. 161, p. 50-72, 2017.

COMAN, R. US and EU Experiences of Rule of Law promotion in Bosnia and Herzegovina, and Ukraine: toward a Flicker of Policy Change? In: HADJISKY, M.; PAL, L. A.; WALKER C. (ed.). *Public policy transfer*. Edward Elgar, p. 151-173, 2017.

COMPAGNON, O. Influences? Modèles? Transferts culturels? Les mots pour le dire. *América*, v. 33, n. 1, p. 11-20, 2004.

DAKOWSKA, D.; NEUMAYER, L. Introduction: repenser l’impact de l’adhesion. *Politique européenne*, p. 5-27, 2005.

DEROUET, Jean-Louis; NORMAND, Romuald. New Public Management in the French educational system: Between affirmation of the state and decentralised governance. In: GUNTER, Helen M.; GRIMALDI, Emiliano; HALL, David; SERPIERI, Roberto (ed.). *New Public Management and the Reform in Education. European Lessons for Policy and Practice*, Routledge, 2016.

DEZALAY, Y. Les courtiers de l’international: Héritiers cosmopolites, mercenaires de l’impérialisme et missionnaires de l’universel. *Actes de la recherche en sciences sociales* 151-152, n. 1 (2004): 4. Disponível em: <https://doi.org/10.3917/arss.151.0004>. Acesso em: 20 mar. 2021.

DEZALAY, Y.; GARTH, B. G. *La mondialisation des guerres de palais: la restructuration du pouvoir d’État en Amérique Latine, entre noblesse du droit et “Chicago boys”*. Saint-Amand-Montrond: Éditions du Seuil, 2002.

DIAMOND, L. Thinking about Hybrid Regimes. *Journal of Democracy*, 13 (2), p. 21-35, 2002.

DOLOWITZ, David P.; MARSH, David. Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making. *Governance* 13, n. 1, p. 5-24, 2000.

DUMOULIN, L.; SAURUGGER, S. Les *policy transfer studies*. Numéro spécial, *Critique internationale*, 2010.

- HADJIISKY, M. Circulation of Policy Models. In: ABDELGAWAD, E. Lambert; MICHEL, H. (ed.). *Dictionary of European Actors*. Brussels: Larcier, 2015. p. 48-50.
- HADJIISKY, M.; PAL, L. A.; WALKER, C. Traversing the terrain of policy transfer: Theory, methods, and overview. In: HADJIISKY, Magdaléna; PAL, Leslie A.; WALKER, Christopher (ed.). *Public policy transfer*. Edward Elgar, 2017, p. 1-26.
- HADJIISKY, M.; VISIER, C. Circulation internationale et fabrique européenne de l'administration publique. *Revue française d'administration publique*, numéro spécial. Circulation des modèles d'administration, 161, p. 5-18, 2017.
- HASSENTEUFEL, P. De la comparaison internationale à la comparaison transnationale – les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques. *Revue française de science politique*, v. 55, n. 1, p. 113-132, 2005.
- HASSENTEUFEL, P.; DELAYE, S.; PIERRU, F.; ROBELET, M.; SERRÉ, M. La libéralisation des systèmes de protection maladie européens: Convergence, européanisation et adaptations nationales. *Politique européenne*, vol. 2, n. 1, 29-48, 2001.
- HASSENTEUFEL, Patrick; BENAMOUZIG, Daniel; MINONZIO, Jérôme; ROBELET, Magali. Policy Diffusion and Translation: The Case of Evidence-Based Health Agencies in Europe. *Novos Estudos – Cebap* 36, n. 01, p. 77-96, 2017.
- HASSENTEUFEL, Patrick; DE MAILLARD, Jacques. Convergence, transferts et traduction. *Gouvernement et action publique* (n. 3), 2013/3.
- LATOUR, B. *La Science en action: introduction à la sociologie des sciences*. Paris: La Découverte, 2005. p. 664.
- MAILLARD, J. (de); LE GOFF, T. La Tolérance Zéro en France. Succès D'un Slogan, Illusion D'un Transfert. *Revue Française de Science Politique*, 58 (4), p. 655-679, 2009.
- MENY, Y. *Les politiques du mimétisme institutionnel: La greffe et le rejet*. Paris: L'Harmattan, 1993.
- NAY, O. How do policy ideas spread among international administrations? Policy entrepreneurs and bureaucratic influence in the UN response to AIDS. *Journal of Public Policy*, vol. 32, n. 1, p. 53-76, 2012.
- NAY, O.; SMITH, A. *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*. Paris: Economica, 2002.
- NORMAND, R. French Educators' Uncertainties and Doubts against Changes influenced by Globalization. In: SEDDON, T.; OZGA, J.; LEVIN, J. (dir.). *Globalization and professions*. Routledge World Yearbook of Education, 2012.
- PIERRU, F. *Hippocrate malade de ses réformes*. Bellecourt-en-Bauges. Editions du Croquant, 2007. Coll. Savoir/Agir.
- PORTO DE OLIVEIRA, O. La diffusion globale du Budget Participatif: le rôle des "ambassadeurs" de la participation et des institutions internationales. *Participation*, v. 1, n. 14, p. 91-120, 2016.

- PORTO DE OLIVEIRA, O. *Le transfert d'un modèle de démocratie participative: paradiplomatie entre Porto Alegre et Saint-Denis*. Paris: Éditions de L'ihéal/CREDA, 2010.
- PORTO DE OLIVEIRA, Osmany. *International Policy Diffusion and Participatory Budgeting: Ambassadors of Participation, International Organizations and Transnational Networks*. Palgrave Macmillan, 2017.
- PRZEWORSKI, A. Teune; PRZEWORSKI, H. Adam; TEUNE, Henry. *The Logic of Comparative Social Inquiry*. Wilwy Interscience. New York, 1970.
- RICOEUR, P. *De la Traduction*. Paris: Payot, 2004.
- ROGERS, E. *The diffusion of innovations*. New York: Free Press, 2003.
- SABURIN, Eric; GRISA, Catia (org.). *A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina e Caribe*. Porto Alegre: Escritos, 2018.
- SAUNIER, P.-Y. Circulations, connexions et espaces transnationaux. Abstract. *Genèses*, v. 57, n. 4, p. 110-126, 2004.
- SAUNIER, P.-Y. Les régimes circulatoires du domaine social 1800-1940: projets et ingénierie de la convergence et de la différence. *Genèses*, v. 71, n. 2, p. 4, 2008.
- SAURUGGER, S.; SUREL, Y. L'eupéanisation comme processus de transfert de politique publique. *Revue internationale de politique comparée*, v. 13, n. 2, p. 179-211, 2006.
- TOMAZINI, C. As análises cognitivas de políticas públicas: uma agenda de pesquisa. *Revista Política Hoje*, v. 28, n. 1, 2018.
- WERNER, M.; ZIMMERMANN, B. Penser l'histoire croisée: entre empirie et réflexivité, Annales. *Histoire, Sciences sociales*, vol. 58, n. 1, p. 7-36, 2003.

OS USOS DO SUPRANACIONAL: DINÂMICAS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL E O PAPEL DOS ATORES NACIONAIS

Laurie Boussaguet e Sophie Jacquot

Introdução

O objetivo deste capítulo é apresentar uma série de reflexões que se desenvolveram particularmente no mundo acadêmico francófono, por um lado, sobre as interações entre a integração europeia e as transformações das políticas públicas nacionais e, por outro, sobre as ferramentas analíticas para compreender melhor essas interações. Esses estudos francófonos têm, portanto, contribuído em grande parte para o que é conhecido como um ponto de virada sociológico na pesquisa sobre a Europa. Essas abordagens estão longe de ser homogêneas (para uma releitura desse ponto de virada no campo francês e a sua reorganização em três versões distintas, ver MAJASTRE; MERCENIER (2016). No entanto, essas compartilham uma série de denominadores comuns, o mais importante dos quais consiste em estar localizado em uma dimensão epistemológica específica das abordagens sociológicas (SAURUGGER, 2014), e que, portanto, coloca no centro da análise a atenção a atores sociais, práticas e representações na análise das interações entre os níveis supranacional e nacional.

Além disso, o desafio em que se baseia este capítulo é assumir que essas reflexões, desenvolvidas a partir da experiência do processo de integração europeia, podem ser ricas em ensinamentos mais amplos e podem ser transponíveis para a análise de todos os tipos de dinâmicas de integração regional, como na América Latina (ver por exemplo BALME, 2015; FARRELL; HETTNE; LANGENHOVE, 2016; WARLEIGH-LACK; VAN LANGENHOVE, 2010). Se os processos políticos “alhores” têm tido por vezes dificuldade em ser apreendidos pelas ferramentas da ciência política ocidental (ARTIGAS, 2010), parece que os recentes desenvolvimentos políticos e processos de integração são mais adequados para a transposição das abordagens desenvolvidas no quadro europeu, agora apresentadas aqui.

Na primeira parte, vamos examinar como a questão dos efeitos dos processos de integração regional sobre as políticas nacionais tem sido considerada

na literatura, com particular ênfase em como as abordagens sociológicas da ação pública tornaram possível destacar o papel central desempenhado pelos atores na tradução e para colocar em movimento as interações entre os níveis supranacional e nacional. A segunda parte será dedicada a uma apresentação mais detalhada da noção dos “usos da Europa”, que visa precisamente compreender como o nível supranacional desempenha um papel nas transformações nacionais, por meio da análise das estratégias dos atores nacionais. A terceira parte “dará corpo” aos elementos analíticos anteriores, baseando-se nos resultados de vários estudos comparativos que exploraram os usos do processo de integração regional em nível europeu em diferentes contextos nacionais e da ação pública.

1. A questão dos efeitos da integração regional: por uma abordagem sociológica

Todo o processo de integração regional em nível europeu pode ser interpretado como o desenvolvimento progressivo de políticas públicas que “mordiscam” progressivamente o campo de competências dos Estados. De fato, em vários setores da ação pública, foram feitas transferências de competências para o nível supranacional, e as decisões são agora tomadas mais no nível dos Estados-nação, com uma maior ou menor delegação de soberania de acordo com as diferentes políticas públicas. No entanto, essas últimas estão integradas de forma diversa e é possível distinguir vários níveis: políticas que são da competência exclusiva das instituições supranacionais; políticas cujas competências são partilhadas entre a União Europeia e os Estados-Membros; políticas para as quais a UE tem apenas competências *ad hoc*; políticas para as quais a autoridade supranacional só pode realizar ações de apoio; políticas que são da competência exclusiva dos Estados. No entanto, mesmo nos setores de ação pública previstos como exclusivos dos governos nacionais, preocupados com as suas prerrogativas, ou seja, os menos integrados ou nos quais a UE não tem competências, verifica-se que a influência do nível supranacional, enquanto sistema político e espaço de política pública, pode-se fazer sentir.

No âmbito social, por exemplo, até o início dos anos 2000, a maior parte dos trabalhos de análise das reformas do Estado-Providência nos Estados europeus tendia a considerar o papel das políticas europeias como negligenciável ou redundante, destacando principalmente o papel das restrições internacionais (globalização, contexto econômico internacional), os fatores estruturais (transição para uma economia de serviços, entrada maciça de mulheres no mercado de trabalho, envelhecimento demográfico, modificações nas estruturas familiares) ou fatores nacionais (mudanças das maiorias políticas). Mais recentemente, porém, um novo corpo literário mostrou que, mesmo na ausência de competências formais supranacionais e de convergência dos sistemas de proteção social em nível nacional, o processo de integração regional deve ser levado em conta para compreender as

transformações no trabalho (FERRERA, 2005; HEIDENREICH; ZEITLIN, 2009; KVIST; SAARI, 2007). Seja no setor social ou em outros setores da ação pública, é importante enfatizar que a “Europa conta”, incluindo nos setores que continuam a ser da competência dos Estados.

De fato, esses estudos mostraram que a existência da Europa, enquanto entidade regional integrada, não deixa de ter efeitos na fabricação da ação pública, seja diretamente por meio das políticas europeias que se aplicam nos Estados-Membros, ou indiretamente pelas oportunidades ou limitações que essa representa para os atores das reformas em nível nacional, fornecendo modelos (ou contraexemplos), instrumentos, alavancas, ou divulgando quadros cognitivos e normativos que delimitam o campo das possibilidades para a adoção de novas políticas públicas.

1.1 Entender o impacto do supranacional nas políticas públicas nacionais¹⁶¹

Mas se o nível supranacional “conta”, de que forma desempenha um papel? É por meio da noção de “europeização” que todos esses processos e mecanismos de influência foram sintetizados e analisados (GRAZIANO; VINK, 2007; SAURUGGER, 2014).

O modelo de “*goodness of fit*”, desenvolvido por Maria Green Cowles, James Caporaso e Thomas Risse, tem sido há muito o quadro analítico mais influente para capturar as transformações experimentadas em nível nacional e nutridas, mais ou menos diretamente, por instituições e políticas supranacionais. De acordo com esse modelo, é possível dividir o processo de impacto do processo de integração regional sobre a ação pública nacional em quatro sequências principais, começando pelas decisões europeias e analisando os seus efeitos no nível dos Estados-Membros.

Em primeiro lugar, algo acontece em nível supranacional: as decisões são tomadas, as políticas públicas são desenvolvidas e adotadas. Esse “algo” exerce pressão sobre os atores e instituições nacionais para que se adaptem. Esse é o momento em que podemos identificar uma possível discrepância entre o conteúdo das prescrições europeias e as políticas existentes em nível nacional: o que é chamado de “*fit*” em caso de adequação, o “*misfit*” em caso de desacordo. Isso inclui “prismas nacionais” (que podem ser instituições, as preferências dos atores nacionais, crenças e valores no país etc.), que atuam como elementos inibitórios ou, pelo contrário, elementos transformadores, diante de pressão para a adaptação do processo de integração regional. Esses são todos os pontos de veto, atores de veto e oportunidades que promovem ou impedem a mudança impulsionada pelo nível supranacional. A quarta sequência é aquela em que observamos

¹⁶¹ Para essa parte ver (BOUSSAGUET, 2014).

a evolução das estruturas domésticas. Esse é o resultado da pressão para adaptação, alimentada pelo processo europeu e mediada por prismas nacionais. O impacto da integração regional pode então ser medido.

De acordo com Green Cowles, Caporaso e Risse, quatro tipos de cenários são então viáveis. No primeiro caso, o Estado “absorve” plena e inteiramente o modelo supranacional, o que pode levar a reformas substanciais das políticas nacionais e às modificações significativas no comportamento e crenças dos atores nacionais, especialmente no caso de *misfit* inicial. O segundo cenário é o de acomodação ou da tradução, que exige ajustes por parte dos Estados. Há, de fato, um impacto em nível supranacional, mas é menor do que se as políticas europeias fossem simplesmente adotadas. O peso do processo de integração regional é limitado: as pressões adaptativas são muito fortes ou os prismas nacionais demasiado resistentes. Existe então certa convergência, mas não há harmonização, as especificidades nacionais permanecem. A terceira hipótese possível é a de que não existe um impacto efetivo da integração regional nas políticas nacionais, o que significa uma inércia das políticas nacionais. Isso pode ser devido, por exemplo, a um excesso de *misfit*, a uma forte resistência dos atores nacionais etc. Enfim, para além da inércia, um último cenário parece possível. Esse cenário diz respeito a um momento em que há uma rejeição total da pressão adaptativa, resultante do processo de integração regional, e no qual as políticas nacionais se afastam deliberadamente das escolhas ditadas pelo nível supranacional. No entanto, deve-se salientar que essa situação é extremamente rara e se torna cada vez mais difícil, à medida que o processo de integração avança.

Esse modelo analítico em quatro etapas, para refletir sobre o impacto da integração regional na ação pública nacional, é muito útil, pelo menos por duas razões. Em primeiro lugar, esse considera as interações entre os dois níveis, supranacional e nacional; identifica passos e fatores explicativos que determinam a probabilidade e a intensidade variável da influência supranacional nas políticas nacionais. Em segundo lugar, permite não pressupor uma convergência e muito menos uma harmonização das políticas nacionais sob o impulso da Europa: a questão do impacto do supranacional permanece em aberto e os “prismas nacionais” estão no centro da análise. No entanto, esse modelo tem também várias limitações e se baseia em uma concepção bastante restritiva da europeização: a dinâmica proposta é muito unívoca porque, em última análise, apenas considera os processos de cima para baixo (visão *top down*), e o impulso é necessariamente dado pelo nível supranacional. Além disso, esse modelo não tem em consideração os processos informais ou não vinculativos e, sobretudo, como veremos, presta pouca atenção ao papel e ao lugar dos atores na tradução e na concretização dos efeitos da integração europeia. É especialmente aqui que certo número de trabalhos francófonos vai propor perspectivas que permitam reequilibrar uma abordagem dos efeitos dos processos de integração regional muito institucionalizada e centrada.

1.2. Como o supranacional tem um impacto? Integrar os atores nacionais na análise

Sem entrar em pormenores sobre a evolução da noção de europeização a partir do modelo fundador de Green Cowles, Caporaso e Risse, é importante notar que a categorização e a identificação dos mecanismos de europeização têm sido, contudo, objeto de uma série de outros modelos explicativos gerais (KNILL; LEHMKUHL, 1999; FALKNER *et al.*, 2005; FLIGSTEIN, 2000), que se conjugam em uma perspectiva única: a integração regional é tratada como a variável independente da análise para explicar o seu impacto nos Estados-Membros e suas políticas, bem como a adaptação em nível nacional.

É para se distinguir dessa visão muito linear e *top down* do processo que foram desenvolvidas novas definições de europeização. O estudo elaborado por Bruno Palier, Yves Surel e o grupo EPPiE (2007), que é particularmente representativo dos estudos francófonos nesse campo, parece ser um dos mais bem-sucedidos e exaustivos, sobretudo na medida em que se centra na interação entre integração regional e transformações em nível nacional. Nessa perspectiva, a europeização é então “o conjunto de processos de ajustes institucionais, estratégicos e normativos induzidos pela construção europeia”. Essa última parte da definição (“induzida pela construção europeia”) deve ser entendida em um sentido amplo: não é apenas o impacto da UE em nível nacional, mas todos os mecanismos e processos que existem em resultado da existência e desenvolvimento de um novo sistema de governança no nível supranacional.

Essa definição tem várias vantagens: em primeiro lugar, é concisa. Além disso, concebe a europeização em termos de interações, não dando prioridade a nenhum dos níveis, nem a um sentido do processo (especialmente descendente): o objetivo é captar em um mesmo movimento as evoluções significativas em nível nacional e escala europeia (tendo em conta ambos os níveis). A europeização engloba simultaneamente as dinâmicas “descendentes”, mas também as evoluções “ascendentes”, bem como todos os mecanismos de difusão horizontais – os fenômenos de *uploading*, *downloading*, os efeitos de mimetismo entre os diferentes níveis de governo e os Estados-Membros. Além disso, a europeização não pressupõe a passividade ou a simples recepção dos atores nacionais. Esses últimos podem ser atores de pleno direito, tanto em nível nacional, como europeu. A definição fala de ajustes (“estratégico”) e não de impacto: a europeização não é um processo desencarnado, um efeito exógeno que afetaria os atores envolvidos. Considerar um conjunto de ajustes também permite se interessar simultaneamente pelas “regras formais e informais” e pela dimensão cognitiva das políticas públicas, o que amplia o campo da análise para incluir elementos que não correspondem às “pressões adaptativas” do *misfit*. Analisar, em particular, a europeização sem restrições é uma tentativa de identificar o papel desempenhado pelo nível supranacional enquanto fator de mudança, fora da produção de normas e

regras formais (IRONDELLE, 2003). Por fim, os ajustes podem ser institucionais, estratégicos ou normativos, referindo-se aos três conjuntos de variáveis analíticas mais comumente utilizados nos trabalhos recentes de análise da ação pública, os “3i”, a saber, ideias, interesses e instituições (PALIER; SUREL, 2005b). A europeização é, portanto, um processo multidimensional, relativo aos “3i”, situado na articulação entre dois níveis de governança, baseado em interações, e cujos resultados não podem ser previstos antecipadamente (ajuste ou não, convergência ou não, harmonização ou não etc.).

Essa concepção da europeização como um processo interativo foi particularmente frutífera. Efetivamente, eliminar a distinção entre mecanismos *top-down* e *bottom-up* para adotar uma visão interativa permite não congelar os atores em uma identidade ou posição, uma vez que um ator não é nacional, nem europeu e não intervém no mesmo nível do processo político. Os atores estão aproveitando as oportunidades políticas oferecidas pela União Européia, mas também são transformados por essa relação (GUIRAUDON, 2003; SANCHEZ SALGADO, 2013). Além disso, em termos de posicionamento disciplinar, a distância assim tomada em relação à teoria institucional do “misfit” destaca, em particular, a necessidade de uma teoria da ação e a necessidade de adotar uma abordagem mais sociológica, que se concentre no papel dos atores na tradução concreta dos efeitos da integração regional.

Assim, uma série de estudos relacionados a uma abordagem sociológica da integração regional (MÉRAND; SAURUGGER, 2010) foram desenvolvidos, apoiados, em parte, por autores(as) francófonos(as). O seu ponto comum é que todos esses atribuem um lugar central aos atores e às suas estratégias, às interações, práticas e representações sociais na análise dos efeitos da União Europeia nas políticas nacionais e na compreensão dos mecanismos de influência em ação: “a sociologia política da União Europeia toma como ponto de partida não as ações e comportamentos das instituições europeias ou dos Estados, mas os indivíduos em interação, os intercâmbios, os mecanismos de coordenação, a formação de grupos e de elites, o jogo das normas e do poder, os conflitos” (SAURUGGER, 2008, p. 8). Esses autores conseguiram assim contrabalançar a forte insistência, na literatura, nas dinâmicas institucionais, que levou a subestimar a discrição e o papel dos atores políticos nos processos de adaptação à integração europeia. Foi assim que vários estudos sobre a europeização colocaram as partes interessadas no centro da análise. Os atores nacionais são efetivamente filtros e usuários de normas e regras europeias (PASQUIER; RADAELLI, 2007), têm a capacidade de ser criativos (KRÖGER, 2007) na sua relação com ideias, normas, oportunidades, limitações, regras europeias.

A noção de “usos da Europa” (JACQUOT; WOLL, 2003; WOLL; JACQUOT, 2010) está relacionada com essa corrente centrada nos atores, acrescentando uma dimensão estratégica à análise. Trata-se de identificar como os atores, dentro de um sistema normativo que impõe suas restrições, são capazes de capturá-los, reinterpretá-los

ou transformá-los para alcançar seus próprios objetivos ou superar os obstáculos que enfrentam. É a visão do papel dos atores e interesses (muitas vezes negligenciados, ou melhor, considerados como elementos intermediários passivos) que permitirá responder à questão dos mecanismos de influência do nível supranacional sobre o nível nacional e sua natureza.

2. Os usos políticos do supranacional¹⁶²

O objetivo desta parte é interessar-se pelos “usos da Europa” e pelo trabalho político dos atores no interior de um sistema normativo, que impõe as suas restrições, e ver como essa noção se desenvolve de modo geral no âmbito de um processo de integração regional em vários níveis; com efeito, poderíamos perfeitamente imaginar “usos da América Latina” e analisar o trabalho político dos atores que, em nível nacional, nos países dessa região, jogam com os recursos e as limitações que se desdobram em nível supranacional/regional.

2.1 Atores nacionais e processos de integração regional

Como se pode ver, o objetivo da noção de usos políticos é insistir na dinâmica cognitiva e estratégica da integração europeia para reequilibrar o balanço com abordagens institucionalistas, que tendem a considerar os atores como meras correias de transmissão. Há que insistir na ideia de que essas últimas devem ser analisadas como podendo, por um lado, interpretar as instituições europeias e as pressões que sobre elas exercem e, por outro, escolher e aprender fora dessas pressões e determinismos estruturais. Os atores enfrentam as instituições, que os enquadram, abrem-lhes um campo de possibilidades, constroem-nos, mas não determinam suas ações. Trata-se de estar atento aos pontos de vista dos atores e aos mecanismos de apropriação, reapropriação, investimento e reinvestimento do processo de integração europeia. Do ponto de vista da sociologia da ação pública, são os atores que constituem principalmente a dinâmica de adaptação do nível nacional ao contexto europeu. Trata-se, portanto, de lhes atribuir um lugar central na análise, bem como os efeitos do seu comportamento. As transformações em curso são concebidas como resultantes, em especial, do uso que fazem das restrições e oportunidades geradas pelo processo de europeização.

A definição da noção de usos é a seguinte: “os usos abrangem práticas e interações políticas que se adaptam e se redefinem, valendo-se da Europa como um conjunto de oportunidades de natureza diversa – institucional, ideológica, política, organizacional” (JACQUOT; WOLL, 2003). Trata-se, portanto, de se interessar pelos

¹⁶² Para esta parte, ver Woll e Jacquot, 2010.

mecanismos de mudança e transformação em ação no interior das sociedades políticas nacionais e em nível supranacional, que resultam do uso de um processo de integração regional por parte de um número cada vez maior e mais diversificado de atores. A especificidade dos sistemas políticos em vários níveis abre, assim, um jogo político inovador, que surge como uma nova oportunidade para uns e uma perda de poder para outros, em função das suas capacidades de ação.

Mais especificamente, a noção de uso centra-se nas diferentes dimensões do trabalho político levado a cabo pelos atores. Permite estudar a natureza do trabalho político dos atores, a forma como traduzem seu posicionamento social (situação institucional, interesses, visão de mundo) e as estruturas que os enquadram em práticas políticas específicas. São as interações entre os recursos oferecidos pelo sistema supranacional e os usos que deles fazem os atores que nos permitem abrir uma janela sobre a materialidade das práticas políticas que contribuem para o desenvolvimento de espaços de políticas públicas comuns a todos os atores envolvidos nos processos de integração regional. Os usos referem-se, portanto, a uma prática, a um uso diário e a uma dinâmica contínua de interação. Nesse sentido, os usos transmitem valores e efeitos sociais que podem ser efeitos da dominação através da sua ancoragem e das relações de poder que estabelecem.

É importante enfatizar que a noção de uso implica uma ação voluntária, que vai ao encontro do “sentido visado” de Max Weber. Estratégias complexas são implementadas para alcançar um objetivo específico, sabendo que essas estratégias visam alcançar objetivos mais ou menos explícitos e mais ou menos construídos e que, consequentemente, a ação consciente e voluntária não significa necessariamente que o objetivo de chegada seja idêntico ao objetivo inicial e que seus efeitos finais também não sejam necessariamente controlados e fiscalizados. Um uso, por mais estratégico que seja inicialmente, levará, a mais ou menos longo prazo, a uma adaptação cognitiva e/ou normativa do ator ou de sua comitiva, que, por sua vez, afetará o comportamento dos atores e seu posicionamento. As dinâmicas cognitivas e estratégicas são, portanto, consideradas em conjunto e estão intimamente ligadas na análise.

Além disso, o fato de que um uso implica uma ação voluntária supõe a distinção entre usos políticos e oportunidades (recursos e/ou limitações) oferecidas por um sistema de multiníveis. Os usos não são apenas oportunidades que são aproveitadas pelos atores. Seja qual for a natureza dessas oportunidades, os atores devem aproveitá-las e transformá-las em práticas políticas para alcançar um efeito particular e desejado, a fim de que se possa falar de usos.

As oportunidades, os recursos ou as limitações são usados pelos atores em um processo de realização de um objetivo, e é esse processo como um todo que constitui um uso político [...]. O recurso é apenas a parte emergida do uso, o elemento contextual que serve de alavanca (JACQUOT; WOLL, 2003).

Geralmente distinguem-se cinco tipos principais de recursos produzidos por um processo de integração regional: recursos legislativos, financeiros, cognitivos e normativos, políticos e institucionais. Essa ampla gama de recursos (e restrições) destaca o fato de que o estudo dos usos não é apenas um simples jogo discursivo. Todos esses recursos circulam entre os diferentes níveis do sistema.

Em suma, não se trata apenas de reconhecer o papel central e incontornável que os atores desempenham na mediação dos processos de integração regional (“sem uso, sem efeito”), mas também de desconstruir os mecanismos dessa mediação. As questões centrais da investigação, ao questionar as práticas do nível supranacional pelos atores nacionais, consistem, portanto, em se perguntar onde, quando e como esses atores nacionais têm usado recursos supranacionais como ferramentas para as suas próprias estratégias na dinâmica das reformas nacionais.

2.2 Tipos de uso e lógicas de funcionamento

No modelo inicial, os usos da Europa são categorizados de acordo com suas funcionalidades, o que permite distinguir três tipos principais.

Os *usos cognitivos* são desdobrados, sobretudo, na problematização da ação pública e na definição de fases de soluções e correspondem a ações de interpretação do contexto e difusão de ideias como vetores de persuasão. Tal como o “mercado” analisado por Nicolas Jabko (2012), pode-se pensar, em particular, no desenvolvimento e interpretação de ideias-slogans (“subsidiariedade”, “economia baseada no conhecimento”, “inclusão social” etc.), que permitem agregar coalizões de atores potencialmente heterogêneos.

Os *usos estratégicos* são empregados na seleção de alternativas e na tomada de decisões e correspondem a ações deliberadas para transformar práticas políticas em recursos para a ação. Trata-se do uso mais generalizado, em que o objetivo da ação empreendida é certamente o mais claramente definido: influenciar uma decisão política, aumentar a sua margem de manobra ou seu acesso ao jogo político, ampliar o quadro e o conteúdo de seu repertório de ações, utilizando as oportunidades oferecidas pelo processo de integração europeia.

Os *usos de legitimação* são consecutivos aos momentos de justificação das decisões no cenário político e público. É uma questão de os atores usarem a referência à “Europa”, bem como as figuras discursivas a ela associadas (“o interesse europeu”, “a restrição europeia”, “a necessária aplicação dos critérios de Maastricht”) como modo de legitimar as decisões.

Essas três categorias são aperfeiçoadas por meio da identificação dos elementos constitutivos de cada tipo de uso, dos atores, que os utilizam principalmente e a natureza do trabalho político realizado em cada caso (ver Tabela 1).

Tabela 1 – Características dos tipos de uso da Europa

	Recursos utilizados	Tipos de atores	Trabalho político
Uso cognitivo	Cognitivo (ideias, dados, <i>expertise</i>)	Empreendedores de políticas Grupos de interesse Redes de políticas públicas	Argumentação Concepção da ação pública
Uso estratégico	Jurídico, financeiro, institucional	Atores institucionais	Mobilização de recursos
Uso de legitimação	Políticos	Representantes Políticos	Justificação Deliberação

Fonte: Adaptado de Jacquot; Woll, 2003.

Por outro lado, pode se considerar que as lógicas que orientam os atores e desencadeiam um ou outro tipo de uso são de três tipos. Uma primeira **lógica** é a da influência: nesse caso, os atores fazem uso do supranacional como recurso para agir sobre o conteúdo, a orientação das políticas nacionais. Em seguida, há a lógica de *posicionamento*: os atores procuram melhorar o seu posicionamento institucional no nível nacional, graças ao recurso ao nível supranacional. Por último, no quadro da *lógica de justificação*, a motivação principal dos atores é assegurar um apoio público às suas ações.

3. Os usos do supranacional e seus efeitos: alguns ensinamentos

Essa parte tem por objetivo apresentar os principais ensinamentos que podem ser retirados de uma análise de transformações da ação pública em um sistema de integração regional baseado na noção de usos. Retomamos aqui, em uma primeira fase, os resultados de duas pesquisas comparativas sobre diferentes reformas dos sistemas de proteção social na Europa. Mais especificamente, um conjunto de estudos centrado nas reformas nacionais das políticas sociais “favoráveis ao emprego” em dez países, pertencentes ou não à União Europeia (GRAZIANO; JACQUOT; PALIER, 2011b), e outra série de estudos de caso sobre as políticas de conciliação da vida privada e profissional em oito países, pertencentes ou não à União Europeia (GRAZIANO; JACQUOT; PALIER, 2011a). A multiplicidade de políticas analisadas (emprego, aposentadoria, inclusão social, igualdade de gênero), a abordagem longitudinal adotada (dos anos 1980 aos anos 1990),

bem como a diversidade de casos nacionais, fornecem variáveis de controle para determinar se as mudanças destacadas podem ser atribuídas ao processo de integração regional ou a outro processo (nacional, internacional, estrutural) (HAVERLAND, 2005).

Em um segundo momento, a partir de todos esses estudos, tentaremos sintetizar as contribuições da noção de usos para estudar o impacto das dinâmicas de integração regional sobre os próprios atores: aqueles que devem levar em conta os efeitos da integração regional, adaptar-se ou ainda resistir a esses (ver especialmente JACQUOT, 2013).

3.1 Quais são os efeitos nas reformas nacionais da ação pública?

O principal ensinamento a extrair das pesquisas realizadas é que os recursos europeus têm sido essenciais em várias reformas nacionais dos sistemas de proteção social. Todos os países analisados sofreram mudanças e, em muitos processos de reforma, a Europa esteve presente de uma forma ou de outra. No entanto, a análise comparativa mostra que existem múltiplas e variadas imagens no álbum de fotografias da europeização das reformas dos sistemas de proteção social. Os recursos europeus são traduzidos e utilizados de forma diferente em cada país, em função dos contextos históricos e institucionais nacionais, mas também dos interesses dos atores que os tenham utilizado. A Europa tem, portanto, várias faces e o impacto do nível supranacional deve ser concebido como plural.

O estudo detalhado dos casos pesquisados lança luz sobre a diversidade desses mecanismos de influência. Assim, quanto mais um país estiver “sob vigilância” porque deseja tornar-se “membro do clube”, nesse caso para se tornar membro da UE ou da zona euro, o mais provável é que as políticas públicas e as instituições europeias sejam levadas em consideração e, conseqüentemente, serão um motor e/ou ponto de referência fundamental para o comportamento político dos atores nacionais. Por outro lado, quanto mais antigo e mais integrado for um país, menos se sentirá obrigado a seguir as orientações europeias, se essas não lhe servirem. Em exemplos de forte “vigilância”, os atores nacionais se referem frequentemente ao nível supranacional – embora nem sempre de forma “positiva” – e o utilizam mais do que em casos de menor “vigilância”. Além disso, nesses casos, observam-se mudanças políticas mais significativas, vinculadas aos requisitos de nível supranacional. Os exemplos da Europa do Sul e do Centro-Oriental apontam nessa direção, pois quando as pressões estavam associadas a novas oportunidades de integração (entrada na União Econômica e Monetária entre o final dos anos 1990 e o início dos anos 2000), os usos da Europa eram muito mais variados e significativos do que em outros períodos históricos. Também para a Turquia, quando as oportunidades de adesão à UE eram fortes, a Europa era um ponto de referência constante. De forma contrária, os Estados-Membros mais

antigos, habituados ao *status* de Estados-Membros, mostram uma maior capacidade de jogar com os recursos e restrições europeus, utilizando-os para “evitar culpas” (WEAVER, 1986), para estratégias em vários níveis, ou para apoiar e transferir para o nível supranacional os seus modelos nacionais de proteção social e reformas determinadas em nível nacional.

Além disso, todos os casos estudados confirmam a importância da relação global do país com a Europa, conforme seja positiva ou eurocética. No entanto, os resultados empíricos mostram claramente que a opinião das elites é mais importante do que a opinião pública. Nos casos onde o apoio das elites à integração regional era baixo, as mudanças nas políticas públicas eram frequentemente limitadas e concebidas em nível nacional, com o uso de recursos limitados principalmente a recursos cognitivos e financeiros. Isso confirma alguns trabalhos anteriores sobre a europeização (GREEN COWLES; CAPORASO; RISSE, 2001; HEIDENREICH; ZEITLIN, 2009). Os casos continentais e britânicos mostram a relevância dessa ideia, uma vez que nos quatro países considerados (França, Alemanha, Holanda e Reino Unido), os atores nacionais fazem uso da Europa, mas de forma limitada e negativa, “negando” ou “ignorando” seu papel no estabelecimento da agenda de reformas das políticas públicas nacionais. O apoio da opinião pública é menos relevante do que seria de esperar. A maioria dos casos analisados mostra que é o apoio das elites que conta realmente para explicar tanto os múltiplos usos da Europa, como as mudanças nas políticas públicas provocadas pela Europa.

Em geral, essa pesquisa comparativa destaca o fato de que, de uma perspectiva baseada nos usos do supranacional, não há influência inequívoca do nível supranacional sobre as reformas das políticas públicas nacionais. Pelo contrário, existe um *continuum* que vai desde a falta de influência (nos casos em que não existe uso) à rejeição de qualquer orientação supranacional, até uma grande variedade de usos de recursos e limitações proporcionadas pelo processo de integração regional. As mudanças em nível nacional, que podem, em particular, estar associadas às ideias ou instrumentos supranacionais, resultam da utilização desses recursos e limitações pelos diversos atores, segundo modalidades diferentes.

Por fim, este estudo mostrou que os recursos gerados pelas dinâmicas de integração regional podem ser utilizados de forma diferente pelos atores nacionais, de acordo com as suas preferências e estratégias. Efetivamente, o nível supranacional exerce diferentes formas de pressão, conduzindo a reformas das políticas públicas nacionais, cuja intensidade depende da natureza da vinculação ao nível supranacional (por exemplo, membros “antigos” *versus* “novos”), do apoio das elites, da presença de estruturas “tradicionais” de políticas públicas e da sua inadequação às orientações no nível supranacional. Mas é importante destacar que, nesse processo, as preferências dos atores nacionais são uma variável essencial para compreender as formas e mecanismos da influência das dinâmicas de integração regional.

3.2 Quais são os efeitos sobre os atores que se valem do supranacional?

O primeiro aspecto importante a destacar no que respeita à relação dos atores com o processo de integração regional é a centralidade da intencionalidade na relação supranacional da maioria dos atores. Na verdade, funcionários suecos (CASULA VIFELL, 2011), deputados húngaros (DUMAN; HORVATH, 2013), universitários e especialistas italianos (JESSOULA; GRAZIANO, 2013) não se apoderam inadvertidamente dos recursos fornecidos pela União Europeia, mas, em vez disso, integram-nos em estratégias específicas para perseguir os seus interesses e, muitas vezes, para ultrapassar os obstáculos que enfrentam. Isso é, por exemplo, o que se mostra em negativo pelo exemplo particularmente interessante desenvolvido por Thomas Kostera sobre o não uso da Europa e a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) sobre a livre circulação de pacientes e o reembolso dos cuidados de saúde pelas Câmaras de médicos austríacas no contexto de negociações com os fundos de seguro de saúde sobre as taxas acordadas (KOSTERA, 2013). Embora os seus colegas luxemburgueses tenham construído a sua estratégia de negociação em torno da referência à Europa e tenham constituído um argumento decisivo, esse não uso pelos médicos liberais austríacos não pode ser explicado pela falta de conhecimento dos mecanismos comunitários ou oportunidades abertas pela evolução da jurisprudência do TJUE, mas antes por um desejo deliberado de não perturbar o *status quo* considerado necessário para o bom funcionamento e regulamentação do setor. As políticas e ações europeias são, portanto, apenas recursos disponíveis que podem ser mobilizados, ou não, por atores em nível nacional ou regional, de acordo com seus próprios objetivos, e esses recursos influenciam apenas se determinados atores os compreenderem.

O segundo efeito ressaltado pelos diferentes estudos sobre os usos do nível supranacional pelos atores nacionais é o da diferenciação entre os atores de acordo com sua capacidade de implementar ou não tais estratégias baseadas em recursos supranacionais. De um modo geral, se os fenômenos de integração regional são, por vezes (muitas vezes, cada vez mais), vistos como uma restrição, uma fonte de integração negativa, limitando as margens de manobra ou a soberania dos governos nacionais, também criaram recursos à disposição dos atores nacionais. No entanto, se a especificidade do sistema europeu em vários níveis abriu um jogo político permitindo aos atores, cada vez mais numerosos e cada vez mais diversos, terem acesso a essas novas oportunidades, a integração regional representa igualmente uma perda de poder para outros em função das suas capacidades de ação. Os usos têm efeitos políticos em termos de conflito, de redistribuição do poder entre diferentes atores e grupos de atores e sua análise permite chamar a atenção para esses efeitos, sobre essa ausência de neutralidade dos efeitos dos processos de integração regional. O exemplo das reformas do emprego e das pensões, desde o início dos anos 1990 na Itália, desenvolvido por Matteo Jessoula e Paolo R. Graziano (2013), é particularmente interessante a esse respeito. Revela o reforço do posicionamento e

da influência de alguns especialistas que se encontravam no centro do jogo no final dos anos 1990, durante a reforma das políticas de luta contra a pobreza, em especial ao poderem importar e transpor em nível nacional certo número de receitas de ação pública que circulam nas redes europeias sobre essa matéria. Mas a sua análise também destaca que alguns atores estão perdendo, com a marginalização dos parceiros sociais no período mais recente, com as últimas reformas das políticas de pensões e de emprego adotadas sob a pressão das instituições europeias (Tribunal de Justiça Europeu e Banco Central Europeu) e apesar da oposição e das críticas das organizações sindicais e patronais. Todos os atores não estão em condições de utilizar a dinâmica da integração regional em pé de igualdade e o benefício político que daí pode resultar não é de modo algum automático.

Em terceiro lugar, também é possível destacar os efeitos da periodização e sensibilidade ao contexto político da influência do nível supranacional e dos usos nacionais daí resultantes. Existe uma variabilidade dos usos da Europa, sua “conveniência” evolui de acordo com o contexto político. Isso é particularmente aparente nos artigos que tratam das transformações de medidas para conciliar a vida privada e a profissional. Anil Duman e Anna Horvath (2013) destacam, por exemplo, a concomitância entre a diminuição do uso do supranacional no interior do Parlamento húngaro e o retorno das políticas familiares húngaras às preocupações demográficas, implicando, assim, o retorno das mulheres às suas “responsabilidades domésticas”. Examinando o domínio da organização dos cuidados de saúde na França e no Reino Unido e, em particular, a implementação de sistemas de “e-saúde”, Chloé Bérut e Sabine Saurugger referem que as diferenças observadas em termos das práticas da União Europeia (mais ou menos frequentes, mais ou menos substanciais) se explicam devido a dois fatores. Por um lado, a satisfação ou insatisfação dos atores nacionais com as políticas implementadas por seus respectivos governos. Por outro lado, a atitude (bastante ou muito desfavorável) das elites nacionais em relação à União Europeia. O ambiente político no qual os usos são produzidos é, portanto, decisivo.

Conclusão

Para concluir, com a retrospectiva de mais de uma década de trabalho sobre os efeitos das dinâmicas de integração regional em nível europeu, em geral, e sobre a noção dos usos dos recursos produzidos por essas dinâmicas em particular, é possível enfatizar duas dimensões analíticas centrais.

Em primeiro lugar, uma sociologia da ação pública centrada nas motivações e consequência das decisões estratégicas em um contexto de integração regional revela o papel central do trabalho dos atores nesse processo de integração. Essa permite analisar o sistema de incentivos oferecido por um sistema político em múltiplos níveis, mas também a sua margem de manobra e a inovação proporcionada

pela criatividade dos atores. No entanto, a perspectiva sociológica em que se insere torna possível a proteção contra o excessivo individualismo das abordagens racionalistas. Se o trabalho dos atores é importante para desencadear uma mudança, nenhum desses tem uma compreensão perfeita das suas consequências.

Em segundo lugar, o período da Grande Recessão que atingiu a Europa desde 2008 sublinha o interesse e a utilidade persistente, se não renovada, de uma abordagem que privilegia as relações de poder, a diferenciação entre “vencedores” e “vencidos” produzida pelos processos de integração regional, o destaque das tensões e das interações entre fortes restrições supranacionais, por um lado, e a diversidade ou mesmo divergência das respostas nacionais, por outro.

Referências para aprofundar mais

GRAZIANO, P. R.; JACQUOT, S.; PALIER, B. (ed.). *The EU and the domestic politics of welfare state reforms*: Europa, Europae. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011.

GRAZIANO, P.; JACQUOT, S.; PALIER, B. (dir.). Letting Europe In. The domestic usages of Europe in reconciliation policies. *European Journal of Social Security*, v. 13, n. 1, 2011.

GREEN COWLES, M.; CAPORASO, J.; RISSE, T. (ed.). *Transforming Europe*: Europeanization and domestic change. Ithaca: Cornell University Press, 2001.

MÉRAND, F.; SAURUGGER, S. Does European integration theory need sociology? *Comparative European Politics*, v. 8, n. 1, p. 1-18, 2010.

WOLL, C.; JACQUOT, S. Using Europe: strategic action and multi-level politics. *Comparative European Politics*, v. 8, n. 1, p. 110-126, 2010.

Referências

ARTIGAS, A. Politiques publiques «ailleurs». In: BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Presses de Sciences Po., 2010. p. 452-460.

ARTIGAS, A. Politiques publiques ailleurs. In: BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; Ravinet, P. *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Presses de Sciences Po., 2010. p. 452-460

BALME, R. Un point de vue global sur l'Europe: Les configurations successives de l'intégration régionale. *Politique européenne*, 50(4), p. 262, 2015.

BÉRUT, C.; SAURUGGER, S. La soft law européenne dans la mise sur agenda nationale: L'usage des instruments européens dans la construction des politiques d'e-santé en France et au Royaume-Uni. *Gouvernement et action publique*, 3(3), p. 9, 2018.

- BOUSSAGUET, L. Typologie des politiques européennes. In: DEHOUSSE, R. *L'Union européenne*. La documentation Française. Paris (Les Notices), p. 129-136, 2014.
- CASULA VIFELL, A. Sweden: The Reluctant Rule Follower. In: GRAZIANO, P. R.; JACQUOT, S.; PALIER, B. *The EU and the Domestic Politics of Welfare State Reforms. Europa, Europae*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011.
- DUMAN, A.; HORVATH, A. Traditional Familialism Served with EU Gravy: Reconciliation Policies in Hungary. *Politique européenne*, 40(2), p. 22, 2013.
- FALKNER, G. *et al.* (ed.). *Complying with Europe: EU Harmonization and Soft Law in the Member States*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- FARRELL, M.; HETTNE, B.; LANGENHOVE, L. van (ed.). *Global politics of regionalism: theory and practice*. London: Ann Arbor, MI: Pluto Press, 2016.
- FERRERA, M. *The Boundaries of Welfare: European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- FLIGSTEIN, N. The process of europeanization. *Politique européenne*, 1(1), p. 25-42, 2000.
- GRAZIANO, P.; JACQUOT, S.; PALIER, B. (dir.). Letting Europe In. The Domestic Usages of Europe in Reconciliation Policies. *European Journal of Social Security*, 13(1), 2011.
- GRAZIANO, P. R.; JACQUOT, S.; PALIER, B. (ed.). *The EU and the domestic politics of welfare state reforms: Europa, Europae*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011.
- GRAZIANO, P.; VINK, M. (ed.). *Europeanization. New Research Agendas*. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2007.
- GREEN COWLES, M.; CAPORASO, J.; RISSE, T. (ed.). *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca: Cornell University Press, 2001.
- GUIRAUDON, V. The constitution of a European immigration policy domain: a political sociology approach. *Journal of European Public Policy*, 10(2), p. 263-282, 2003.
- HAVERLAND, M. Does the EU cause domestic developments? The problem of case selection in Europeanization research. *European Integration online Papers*, 9(2), 2005. Disponível em: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2005-002a.htm>. Acesso em: 20 mar. 2021.
- HEIDENREICH, M.; ZEITLIN, J. (ed.). *Changing European Employment and Welfare Regimes: The Influence of the Open Method of Coordination on National Reforms*. London: Routledge, 2009.
- IRONDELLE, B. Europeanization without the European Union? French military reforms 1991-96. *Journal of European Public Policy*, 10(2), p. 208-226, 2003.
- JABKO, N. *Playing the market: a political strategy for uniting Europe – 1985-2005*. 1. paperback printing. Ithaca, NY: Cornell Univ. Press (Cornell studies in political economy), 2012.

- JACQUOT, S. Les effets de l'eupéanisation dans le domaine social. Entre influence européenne et usages nationaux. *Politique européenne*, (40), p. 8-21, 2013.
- JACQUOT, S.; WOLL, C. Usages of European Integration. Europeanisation from the Perspective of Comprehensive Sociology. *European Integration online Papers*, 7(12), 2003.
- JESSOULA, M.; GRAZIANO, P. R. Sauvé par l'Europe, piégé par l'Europe: Les réformes de l'État-providence italien (1992-2012). *Politique européenne*, 40(2), p. 44, 2013.
- KNILL, C.; LEHMKUHL, D. How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization. *European Integration online Papers*, 3(7), 1999.
- KOSTERA, T. Subnational responsibilities for healthcare and Austria's rejection of the EU's patients' rights Directive. *Health Policy*, 111(2), p. 149-156, 2013.
- KRÖGER, S. The End of Democracy as We Know it? The Legitimacy Deficits of Bureaucratic Social Policy Governance. *Journal of European Integration*, 29(5), p. 565-582, 2007.
- KVIST, J.; SAARI, J. *The Europeanisation of social protection*. Bristol: Policy Press, 2007. Disponível em: <http://www.loc.gov/catdir/enhancements/fy1201/2009293162-b.html>; <http://www.loc.gov/catdir/enhancements/fy1201/2009293162-d.html>; <http://www.loc.gov/catdir/enhancements/fy1211/2009293162-t.html>.
- MAJASTRE, C.; MERCENIER, H. Construire un espace français de recherches sociologiques sur l'Europe. Un tournant, trois versions? *Politique européenne*, 52(2), p. 8-31, 2016a.
- MAJASTRE, C.; MERCENIER, H. Construire un espace français de recherches sociologiques sur l'Europe. Un tournant, trois versions? *Politique européenne*, 52(2), p. 8-31, 2016b.
- MÉRAND, F.; SAURUGGER, S. Does European Integration Theory Need Sociology? *Comparative European Politics*, 8(1), p. 1-18, 2010.
- PALIER, B. et al. *L'Europe en action: l'eupéanisation dans une perspective comparée*. Paris: Harmattan (Logiques politiques), 2007.
- PALIER, B.; SUREL, Y. Les “trois I” et l'analyse de l'État en action. *Revue française de science politique*, 55(1), p. 7-32, 2005a.
- PALIER, B.; SUREL, Y. Les “trois I” et l'analyse de l'État en action. *Revue française de science politique*, 55(1), p. 7-32, 2005b.
- PASQUIER, R.; RADAELLI, C. M. Conceptual issues. In: GRAZIANO, P.; VINK, M. (ed.). *Europeanisation: New Research Agendas*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007.
- SANCHEZ SALGADO, R. From “talking the talk” to “walking the walk”: Implementing the EU guidelines on employment through the European Social Fund. *European Integration online Papers (EIoP)*, 17(2), p. 1-26, 2013. Disponível em: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2013-002a.htm>.

SAURUGGER, S. Une sociologie de l'intégration européenne? *Politique européenne*, (25), p. 5-22, 2008.

SAURUGGER, S. *Theoretical approaches to European integration*. Basingstoke: Palgrave Macmillan (The European Union series), 2014.

STREECK, W.; THELEN, K. (ed.). *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economy*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

WARLEIGH-LACK, A.; VAN LANGENHOVE, L. Rethinking EU Studies: The Contribution of Comparative Regionalism. *Journal of European Integration*, 32(6), p. 541-562, 2010.

WEAVER, K. The Politics of Blame Avoidance. *Journal of Public Policy*, 6(4), p. 371-398, 1986.

WOLL, C.; JACQUOT, S. Using Europe: Strategic Action and Multi-Level Politics. *Comparative European Politics*, 8(1), p. 110-126, 2010.

PARTE 3

**A sociologia dos agentes
das políticas públicas**

OS PROFISSIONAIS DA AÇÃO PÚBLICA

Alice Mazeaud e Magali Nonjon

É evidente que as políticas públicas são concebidas e implementadas por “profissionais” (funcionários públicos, colaboradores políticos, consultores, especialistas, atores e intermediários etc.). Mas a noção raramente é usada como ferramenta para analisar a ação pública. No entanto, muitos estudos têm feito da “profissão”, e especialmente seus corolários, profissionais, grupos profissionais, profissionalização, ferramentas para realizar a sociologia da ação pública. Reciprocamente, o estudo sobre a sociologia das profissões contribuiu para o nosso conhecimento dos atores da ação pública e das relações que eles mantêm.

Essa hibridação é, naturalmente, devido à história das disciplinas e das divisões do subconjunto de sociologia e análise de políticas públicas. Na França, observa-se uma menor segmentação entre os subcampos da sociologia. A sociologia das profissões não tem o espaço que ocupa no mundo anglo-saxão, mantém laços estreitos com a sociologia da ação pública, mas também com a sociologia do trabalho. Essa posição singular se deve também aos usos do próprio termo profissão. A noção anglo-saxônica de “profissão” tem um significado muito restritivo (*profession* vs. *occupation*), uma vez que se refere a atividades identificadas pela legislação e “cujos membros têm direitos específicos, como formar uma associação autônoma e reconhecida, proibir o exercício da atividade por aqueles que não são membros, organizar a formação” (DUBAR; TRIPIER; BOUSSARD, 2015b). Em francês, o termo “profissão” é mais polissêmico. Inclui pelo menos quatro significados: uma declaração enunciada publicamente, a atividade que é feita e da qual se deriva a renda, todas as pessoas na mesma ocupação e que participam de um grupo profissional, uma função e habilidade reconhecidas dentro de uma organização. Esses diferentes significados não são necessariamente sobrepostos, de modo que, em francês, o termo profissional não tem o mesmo significado, se é contrário ao de militante, voluntário ou amador. Do ponto de vista empírico, a distinção anglo-saxônica entre “profissão” e “ocupação” é irrelevante no contexto francês, razão pela qual os estudos contemporâneos preferem a noção de “grupo profissional” (EVETTS, 2006). Esses grupos não têm fronteiras claramente definidas, as suas fronteiras são fluidas e variáveis, mas reúnem trabalhadores da mesma profissão. Como tal, formam sistemas profissionais organizados. Estão “dotados de visibilidade social, beneficiando-se de uma identificação e reconhecimento, ocupando um lugar diferenciado na divisão

social do trabalho, e caracterizados por uma legitimidade simbólica” (DEMAZIÈRE; GADEA, 2009).

Os profissionais da ação pública não constituem um grupo profissional propriamente dito. Assim, não existe sociologia dos profissionais da ação pública que vise estudá-los especificamente. Os campos de atividade, as práticas, mas também os perfis sociais e os estatutos dos profissionais envolvidos na concepção e na execução da ação pública são eminentemente heterogêneos. Poder-se-ia mesmo ser tentado a dizer que a lista é potencialmente infinita, se forem combinadas as segmentações setoriais e estatutárias (os policiais, os agentes de segurança privada e os consultores de segurança, os professores, os altos funcionários, os consultores de comunicação, de gestão ou de participação, os urbanistas, os médicos etc.). A noção de *policy work* (COLEBATCH, 2006) tem, desse ponto de vista, um interesse essencialmente descritivo. Convida a cartografar a diversidade dos atores mobilizados (as suas propriedades, os seus estatutos, os seus recursos) e a analisar o seu sistema de relações. Com efeito, se os profissionais da ação pública não formam um grupo profissional, participam nele numerosos profissionais e grupos profissionais. As dinâmicas internas a esses grupos, como as relações de força que exercem entre si, estruturam em parte a ação pública. Assim, foram realizados numerosos estudos sobre profissionais da ação pública, que exercem a mesma ocupação (policiais, professores, quadros de saúde etc.). Ao propor uma análise aprofundada das atividades desses agentes da administração e das empresas de serviço público, alimentaram concretamente o conhecimento da ação pública. Por meio de pesquisas quantitativas, observações etnográficas, entrevistas em profundidade e materiais mais originais (transcrições de reuniões de trabalho ou interações entre funcionários e usuários), esses estudos questionam as propriedades sociais, valores, conhecimentos e *know-how* dos atores administrativos e, assim, informam sobre o que a ação pública deve ao funcionamento interno desses diferentes grupos profissionais.

Uma segunda categoria de trabalho se interessou menos pelos profissionais e as suas atividades do que pela profissionalização. Se a profissionalização, às vezes, se mobiliza como categoria de ação, com uma forte dimensão normativa – profissionalizar as políticas públicas para melhorar a eficácia da ação (*cf. policy design*) ou despolitizá-la (profissionalizar a administração para despolitizá-la) –, essa deve ser considerada primeiramente como categoria de análise. Ao se interessar pelos processos de reconhecimento do conhecimento, do *know-how*, da constituição de comunidades profissionais, bem como nas tentativas de controle da atividade, a atenção à dinâmica da profissionalização permite estudar os processos de institucionalização de categorias de ação pública, reintegrando os efeitos das “relações de força ecológica” e lutas pelo reconhecimento de uma legitimidade de intervenção (conforme definido por ABBOTT, 2005). Do ponto de vista metodológico, esse trabalho nos convida a abrir a gama de metodologias tradicionais de pesquisa para análise de políticas públicas a novos laboratórios de observação (espaços de socialização profissional, formação, redes profissionais, visitas de estudo, conferências

nacionais e internacionais) e ao equipamento que materializa os discursos dos atores públicos (produção de guias metodológicos, elaboração de *kits* de “boas práticas”, relatórios de especialistas etc.). Em outras palavras, ao emancipar-se de uma análise por categoria de atores, a abordagem por meio da profissionalização permite captar algumas das transformações contemporâneas da ação pública: multiplicação de atores, interpenetração dos diferentes níveis de ação, erosão das fronteiras entre público e privado, mudança dos modos de regulação etc.

Nesse sentido, mesmo que nem sempre seja reivindicada, a sociologia da ação pública tem sido alimentada e beneficiada pela sociologia dos grupos profissionais. Tal cruzamento nos convida a levar a sério os efeitos sobre a ação pública das propriedades sociais dos atores e sua socialização profissional, por um lado, e a questionar os efeitos das dinâmicas profissionais (e, portanto, os processos de construção de uma jurisdição profissional por meio, sobretudo, da criação e reconhecimento de conhecimentos especializados) sobre a ação pública, por outro lado.

Os profissionais da ação pública dentro e fora das administrações

Os profissionais da ação pública – os *policy workers* – não formam um grupo profissional. Pelo contrário, muitos profissionais, exercendo ofícios diferentes, com uma visibilidade variável, participam na concepção e implementação de políticas públicas. Podemos distinguir esquematicamente entre aqueles que trabalham dentro da administração (o serviço público) e aqueles que trabalham fora (especialmente os consultores). Estudá-los não significa apenas identificar a sua existência. Também envolve analisar, sob as lentes da sociologia dos grupos profissionais, suas propriedades sociais, seu *status* e seus valores, suas crenças e práticas, ou seja, sua socialização profissional, para esclarecer como, em uma situação, exercem seu trabalho e, portanto, contribuem para a ação pública. Trata-se também de compreender a existência de assimetrias de recursos e de posições ou mesmo de relações de poder.

O serviço público: um sistema profissional

A administração se refere, em primeiro lugar, ao processo histórico de divisão do trabalho e de racionalização da dominação do Estado e, portanto, à emergência de “profissionais” dedicados ao exercício da ação pública: a função pública que designa o conjunto dos agentes, titulares e contratuais que ocupam uma posição dentro da administração (do Estado, das coletividades territoriais ou das instituições de saúde). Três atividades principais da administração na ação pública podem ser identificadas: um poder de moldar as políticas, um poder de implementação e um poder de intermediação vinculado ao sistema de relações que mantém com os interesses organizados. Essas atividades dependem em grande medida da

posição dos agentes na hierarquia administrativa e/ou do setor de atividade. Isso é demonstrado pelo trabalho realizado na função pública, concentrando-se em categorias específicas de agentes (altos funcionários, quadros intermédios, agentes de primeira linha) e/ou, em uma lógica profissional, em grupos profissionais específicos (polícia, educação, cultura, ensino etc.). No entanto, algumas lições gerais podem ser retiradas de uma análise da função pública enquanto sistema profissional (para uma síntese confira DUBAR; TRIPIER; BOUSSARD, 2015a).

Por um lado, a função pública é um sistema profissional regulado pelo Estado por meio de um sistema de empregos (recrutamento e carreira) e de uma organização hierárquica e setorial do trabalho administrativo. Por outro lado, o serviço público está longe de ser um todo homogêneo e coerente. Este é atravessado e estruturado por afiliações profissionais e institucionais, mas também pela concorrência entre grupos, cuja análise é necessária para a compreensão da ação pública. Três elementos importantes podem ser destacados aqui: a atenção às propriedades sociais dos agentes, o estudo dos processos de socialização e das “culturas” profissionais e, por fim, a análise do trabalho realizado pelos agentes em situações concretas de atividade. Enquanto o recrutamento por concurso define parcialmente a identidade do funcionário, as propriedades sociais do pessoal e a lógica de acesso à profissão influenciam as modalidades de exercício das funções. Isso tem sido demonstrado, em particular, pelos estudos que combinam pesquisa quantitativas e entrevistas em profundidade sobre a profissão policial (ver, em particular, MONJARDET, 2003). A origem social, bem como a lógica de entrada na profissão (vocação ou atratividade do serviço público), refletem-se em relações diferenciadas com a profissão. As práticas dos agentes devem ser analisadas no quadro dos valores e normas profissionais informais e, portanto, da “cultura profissional” que as regula. Essa perspectiva torna necessário questionar os processos de socialização profissional, durante os quais essas regras, valores e crenças são incorporados. A esse respeito, a alta função pública constitui na França um caso ideal-típico onde, “para ser analisado sociologicamente, a consideração de todo o sistema profissional e sua relação com o sistema escolar, como a ligação entre o mundo da formação e a forma de organização (os grandes organismos), é decisiva para a compreensão da lógica do modelo, a explicação de suas causas e mecanismos” (DUBAR; TRIPIER; BOUSSARD, 2015a). Por fim, também é necessário compreender, a partir de uma perspectiva mais interacionista, como essa “cultura profissional” funciona em situações concretas onde os agentes realizam suas próprias missões – no balcão, na sala de aula ou durante as patrulhas –, o que implica um trabalho de observação de caráter etnográfico. O trabalho dos agentes é, portanto, apenas parcialmente determinado pelas regras formais da administração. As regras informais que regulam os sistemas profissionais são igualmente importantes.

A análise das políticas públicas se debruçou inicialmente nos altos funcionários (EYMERI-DOUZANS; DREYFUS, 2001). Contra a visão weberiana de uma separação entre atividades políticas e administrativas, os estudos mostraram como os

altos funcionários desempenham um papel ativo na concepção e formulação das políticas públicas, especialmente por meio da elaboração de textos regulamentares. Esses atores trabalham no coração do *policy advise system*, no âmbito do qual se produzem as “receitas” das políticas públicas. O domínio de diversas habilidades práticas (especialização, conhecimento profundo das regras legais e processuais, capacidade de negociação e intermediação) leva-os a desempenhar um papel de tradução recíproca: traduzem solicitações e expectativas políticas em termos administrativos relevantes, por um lado, e moldam politicamente as propostas administrativas, por outro. Essas “elites das políticas do Estado” (GENIEYS, 2005) são, assim, tanto “*veto-players*” na capacidade de limitar as mudanças quanto os empreendedores de reformas, especialmente na virada neoliberal. Seu lugar, no entanto, não pode ser analisado sem levar em conta o sistema de seleção, de treinamento, de socialização e organização dessa elite administrativa, e ainda mais as lutas profissionais e institucionais, entre os órgãos e contra os órgãos, são elementos determinantes para o entendimento das reformas administrativas (GERVAIS, 2010).

Esse poder administrativo não se limita aos agentes situados no mais alto nível da hierarquia administrativa, mas engloba igualmente a atividade dos agentes situados nos escalões hierárquicos intermédios (diretor de serviços, quadros territoriais etc.). Pela sua posição hierárquica, as responsabilidades que exercem e o papel que lhes é prescrito, esses quadros intermediários são levados a dar sentido, a moldar e a estabilizar procedimentos e regras em um contexto incerto, marcado por múltiplas reformas. Já não devem “se contentar em funcionar numa burocracia onde todos os seus atos são predefinidos, mas devem inventar respostas adaptadas para que a finalidade da ação seja alcançada” (JEANNOT, 2008, p.123). Assim, assumem um “papel central” (BARRIER; PILLON; QUERE, 2015) nos processos de reforma. Por um lado, a sua posição os leva a desempenhar um papel de aclimação às normas e instrumentos, enquanto, por outro lado, são confrontados com responsabilidades e carga de trabalho crescentes. Para inventar essas “profissões difusas” (JEANNOT; GOODCHILD, 2011), esses quadros intermédios do serviço público são encorajados a converter os conhecimentos e *know-how* adquiridos em outras áreas.

A literatura consagrada aos agentes de primeira linha, ou seja, aqueles diretamente envolvidos na dimensão operacional da ação pública e muitas vezes em contato com os usuários (pensemos em particular nos agentes de balcão), faz a mesma observação. Se esses não estão diretamente envolvidos na produção das “receitas”, não podem ser vistos como meros executores. As pesquisas realizadas a respeito da *street level bureaucracy* (LIPSKY, 1980; DUBOIS, 1999) destacam, pelo contrário, as suas capacidades de trabalhar como verdadeiros *policy-makers*. Na fase de execução, a diferença entre textos regulamentares de alcance geral e impessoal e as situações concretas dos nacionais exige que os agentes no balcão interpretem os textos e qualifiquem juridicamente os fatos. Como tal, exercem um poder discricionário que, na prática, influencia o resultado da ação pública. A distância entre esse trabalho prescrito e a realidade do trabalho pode então ser analisada como resultado do

filtro exercido pelas normas e valores profissionais, ou seja, a “cultura profissional” específica de cada órgão administrativo: policiais (BOUSSARD *et al.*, 2006), professores, agentes de imigração (ALLES; SPIRE, 2014) etc. É necessário integrar, também, uma reflexão sobre o peso das trajetórias mais individuais dos funcionários públicos “nesse jogo com a regra”: tipo de carreira, modalidades de entrada na função pública, formação universitária etc.

Assim, desde a sociologia do trabalho dos agentes da linha de frente até a das elites do Estado, o conjunto desses trabalhos nos lembra que a ação administrativa permanece determinada pelas propriedades sociais dos membros do serviço público, pelas culturas profissionais e pelas lutas entre grupos profissionais. De fato, os funcionários públicos, quer trabalhem em ministérios ou em administrações locais, devem conquistar e manter seu território burocrático. São, portanto, ambos limitados por administrações mais institucionalizadas e guiados por seus próprios objetivos (GERVAIS, 2011).

Especialistas e consultores: atores intermediários na ação pública

Os atores administrativos estão longe de ter o monopólio da produção de políticas públicas. Os governos sempre tiveram assessores para ajudá-los a tomar suas decisões. Para o período contemporâneo, o uso crescente de profissionais externos à administração está bem documentado. Essa terceirização, total ou parcial, da produção da ação pública para atores externos à administração é, para alguns observadores, uma das principais características das transformações contemporâneas da ação pública (CRAFT; HOWLETT, 2013). Na literatura, esses atores são principalmente analisados sob dois prismas, o da especialização e o da “consultocracia” (SAINT-MARTIN, 2005), um termo construído em oposição à burocracia para destacar o empoderamento desses consultores do setor privado que trabalham para o setor público. Embora alguns profissionais possam ser analisados, por sua vez, como especialistas ou consultores, essas duas abordagens só parcialmente se sobrepõem: nem todos os especialistas são consultores, mas muitas vezes é a especialização que justifica e legitima o uso de consultores. Portanto, essas duas abordagens devem ser vistas de forma cumulativa e não exclusiva.

Investigar esses atores externos à administração do ponto de vista da especialização leva a uma ênfase nos recursos que se comprometem com a ação pública e naquilo que legitima a sua intervenção. Por meio da sua posição, os especialistas estão na interface entre os espaços do saber e da produção de conhecimento e os espaços do poder, da decisão e da ação pública. Alguns especialistas confiam, por exemplo, em competências profissionais certificadas (especialista jurídico, especialista médico, arquitetos etc.). No entanto, os estudos sobre a mobilização da *expertise* na ação pública nos convidam a considerá-la como um processo dinâmico: não há tantos especialistas como situações de especialização (ver Capítulo 8). Além

disso, o recurso aos especialistas em ação pública está sujeito a várias lógicas e estratégias. O conhecimento especializado é, em primeiro lugar e acima de tudo, um recurso para aqueles que querem ter acesso aos círculos de tomada de decisão e participar na elaboração de políticas (este é o caso, por exemplo, dos *think tank*). O reconhecimento da *expertise* pode assim ser visto como uma condição para o acesso à decisão. No entanto, os especialistas também intervêm frequentemente em resposta a um pedido das autoridades públicas.

Os especialistas pertencem a várias organizações (administrações, *think tank*, associações, universidades, empresas etc.). Mantêm relações com os atores administrativos, que podem ser de natureza contratual, mas não exclusivamente. Isso se refere ao caso particular de universitários ou especialistas acadêmicos, para quem a relação de prestação de serviços está longe de ser a mais frequente. Esses atores formam assim uma categoria particular de “consultores passivos”, na medida em que, se puderem participar diretamente na produção de uma política pública, não estando financeiramente dependentes dessa atividade, são mais livres na escolha dos serviços e não solicitam diretamente aos atores públicos a obtenção de contratos. Em muitos setores da ação pública, os atores acadêmicos podem desempenhar um papel considerável no processo de legitimação e avaliação da intervenção pública. Como tal, não podem ser reduzidos.

Na maior parte dos casos, porém, é a relação de prestação de serviços que os une aos agentes públicos, que caracteriza os consultores. Certas funções históricas de consultoria foram historicamente apoiadas por profissões (pensamos, especialmente, nos arquitetos). Hoje em dia, as atividades de consultoria no campo da nova gestão pública aumentaram sobretudo em nível nacional e local. Esse elemento não está isento de consequência e lembra mais uma vez a importância de um desvio para a sociologia dos grupos profissionais, para melhor identificar a diversidade de perfis de consultores que contribuem para a construção da ação pública. Os contornos da especialização em gestão, em acompanhamento da mudança, em facilitação ou em comunicação, caracterizam-se, com efeito, pela indefinição das missões como conhecimentos e *know-how* reivindicados. Além disso, o perfil desses atores é extremamente variado, de acordo com seu setor de atividade e o tipo das estruturas em que exercem a sua atividade. Tanto os escritórios dos “*big four*”, como os consultores independentes ou as pequenas estruturas locais se encontram aí. O mercado do conselho privado às administrações e às empresas públicas tornou-se, na França, um mercado de pleno direito, e o jogo do mercado determina, pelo menos em parte, a sua ação. No entanto, a influência desses atores não poderia ser deduzida da sua posição, em especial em termos de volume de negócios nos mercados da especialização pública. Seu multiposicionamento, seus recursos ou seu *know-how* é que lhes permitem atuar como intermediários dentro dos processos fragmentados de ação pública (para um exemplo dessa diversidade, ver MAZEAUD; NONJON, 2017, sobre o mercado da consultoria em *expertise* sobre a participação social nas políticas públicas).

Para explicar o papel desses consultores e especialistas na ação pública, é útil analisá-los em interação e, portanto, considerá-los como “atores intermediários” (HASSENTEUFEL, 2011). De fato, esses atuam na interface de várias arenas cujas regras, procedimentos, conhecimentos e representações estão mais ou menos distantes. Esses atores também são capazes de dominar vários papéis sociais. Podem atuar tanto como generalistas, produzindo argumentos e representações comuns às diferentes arenas, quanto como corretores, desenvolvendo compromissos e soluções aceitáveis para todos. Desse ponto de vista, a sua posição na interface entre os espaços de conhecimento e os espaços de poder explica a importância desses atores. Ao contribuírem não só para a elaboração e legitimação das “receitas”, mas também para a sua circulação e aclimação em vários universos, são inegavelmente “criadores de moda” e empreendedores reformistas, ainda que muitas vezes tendam a eufemizar a dimensão política do seu trabalho, enfatizando a dimensão técnica ou processual. Finalmente, do ponto de vista da sociologia econômica, deve-se notar que a relação fornecedor/patrocinador no mercado de consultoria especializada também é decisiva na orientação e modalidades das políticas conduzidas. Os agentes administrativos e consultores trabalham em relações interdependentes e competitivas fortemente definidas pelo estado do equilíbrio de poder e recursos de cada um dos atores.

Além disso, se por conveniência analítica podemos distinguir entre atores internos e externos à administração, a sociologia dos grupos profissionais nos convida a qualificar essa divisão. Essa questiona, pelo contrário, as interações entre os profissionais que trabalham dentro da administração e os que o fazem fora. Por um lado, os movimentos individuais entre essas diferentes posições sociais são frequentes, o que tende a aproximar as práticas e representações dos atores e suas instituições, mas também a criar solidariedade pessoal e profissional (o que tem sido destacado no caso das políticas europeias; ver, por exemplo, LAURENS, 2015). Por outro lado, a terceirização não é um processo unilateral: os consultores não são meros prestadores de serviços, cuja existência e atividade atenderiam às demandas dos atores públicos e políticos, mas também são os empreendedores das causas e atividades que os mantêm em movimento e, portanto, ajudam a estruturar as expectativas e demandas dos patrocinadores.

As dinâmicas profissionais e a fabricação das políticas públicas

Mobilizar a sociologia dos grupos profissionais, e, por extensão, a sociologia do trabalho, na sociologia da ação pública não tem só uma virtude descritiva, como ela também é fértil para questionar novamente a ação pública. Na França, o Estado tem desempenhado um papel central nos mecanismos de regulação profissional. Longe de ter o simples direito de fechar um mercado de trabalho organizando as condições de autorregulação profissional, o Estado participa, por exemplo, por meio de subsídios, políticas tributárias, estatutos etc., na definição das carreiras e, portanto,

das normas profissionais. Estudos recentes também evidenciaram a necessidade de compreender a interpenetração entre o Estado, as políticas públicas e o reconhecimento simbólico do profissionalismo (LE BIANIC; VION, 2008; BOUSSARD *et al.*, 2010; BAJARD *et al.*, 2018). Esses estudos nos convidam a ir além de uma análise que reduza o papel do Estado a um ator secundário ou “central mas adjacente” nas dinâmicas profissionais, bem como a concluir, pelo contrário, por uma abordagem exclusivamente funcionalista – o desenvolvimento de novos grupos profissionais pode ser interpretado como o único resultado mecânico das transformações da ação pública. Esse modelo sugere analisar simultaneamente a evolução da ação pública, as transformações da organização do trabalho e as formas de legitimidade profissional. Tal abordagem é frutífera aqui para captar a dinâmica da ação pública. Em particular, contribui para a compreensão dos processos de reforma administrativa interna, para a construção e institucionalização de novas categorias de ação pública, bem como para a análise dos processos de circulação dos atores e das receitas da ação pública. Propomo-nos explorar alguns desses mecanismos com base no nosso trabalho sobre a virada participativa (MAZEAUD; NONJON, 2018).

As dinâmicas profissionais no coração das transformações administrativas

Como se sabe, um dos primeiros efeitos de colocar um problema público na ordem do dia e de lançar um programa de ação pública é redistribuir o poder administrativo por meio da criação ou transformação de uma administração dedicada à sua gestão. As políticas públicas são recursos importantes para as administrações, o que explica as frequentes lutas interinstitucionais (entre ministérios, entre serviços) pela obtenção e implementação de políticas. A emergência de novas categorias de ação pública tem, assim, o efeito, intencional ou não, de transformar a atividade da administração e de seus parceiros. No entanto, a administração, suas regras, seus agentes, suas práticas também são categorias autóctones e, portanto, objeto de lutas e políticas públicas. A profissionalização tem, assim, conseguido justificar a criação de um serviço público, próximo do ideal weberiano, enquanto hoje a injunção ao profissionalismo serve antes a crítica à burocracia, e à terceirização, em nome da modernização e em virtude da suposta eficiência superior do setor privado, de um número crescente de missões. De um modo mais geral, a procura de novas soluções na administração pública (racionalização gerencial, valorização da parceria, tendo em conta o utilizador na avaliação das práticas) conduz a novas configurações organizacionais que envolvem novas funções, competências e, em última análise, o reconhecimento de novas profissões.

O desenvolvimento dos quadros intermediários referidos acima responde, assim, à necessidade de aumentar a regulação do controle e a uma maior reatividade de uma ação mais territorializada (LE BIANIC; VION, 2008). Seria possível mencionar também a multiplicação de profissionais da interface dentro dos setores

de educação pública, saúde ou política urbana. Esse trabalho também destaca em que medida os processos de legitimação profissional estão intimamente interligados e dependentes dos processos de nacionalização e mudanças na ação pública. Em uma configuração em que a ação pública territorial se tornou extremamente complexa (entrelaçamento dos níveis, multiplicação das reformas etc.) e, por vezes, dificilmente legível pelos atores que têm a responsabilidade de a pôr em prática, Anne France Taiclet, por exemplo, destacou bem para o caso francês como o Estado criou “as condições de emergência de um setor ou de um segmento de ação pública susceptível de responder aos múltiplos desafios que constituem a territorialização da ação pública” e, por fim, à profissionalização das profissões ditas de “Desenvolvedores Territoriais” (TAICLET, 2018). Em uma perspectiva comparável, a criação de serviços administrativos dedicados à “democracia participativa” nas administrações locais, e a invenção de uma nova profissão de agente da participação podem ser analisadas como um sinal forte dos efeitos transformadores da institucionalização de um imperativo participativo (MAZEAUD; NONJON, 2018).

Essas transformações administrativas não são externas às lutas profissionais. Pelo contrário, são, em parte, o produto dela. As lutas entre grupos, dentro e fora da administração, as lutas pelo poder e a lógica burocrática estão no centro dos processos de reforma. A reorientação gerencial do alto funcionalismo público é, portanto, em parte, o produto das estratégias desenvolvidas pelos grandes órgãos do Estado para manter sua posição (GERVAIS, 2011). Do mesmo modo, a atividade dos funcionários públicos envolvidos na participação é, em grande parte, estruturada pela fragilidade da sua posição. Seu território burocrático, seu campo de jurisdição, é incerto e pouco reconhecido, o que os obriga a um jogo permanente de inovação para construir sua necessidade e utilidade dentro da administração. Desse ponto de vista, a entrada de grupos profissionais por meio da sociologia pode ser particularmente útil para a mobilização quando se destina a capturar a força desses processos de institucionalização de novos padrões da ação pública. Essas abordagens permitiram, assim, medir o alcance e a difusão das reformas nas administrações que mobilizam os princípios e instrumentos da doutrina da *New Public Management*, ao mesmo tempo em que restabelecem a complexidade dos mecanismos de apropriação, de contorno e mesmo de resistência em função dos setores, trajetórias e recursos dos profissionais envolvidos (ver em particular, sobre esse tema, BEZES *et al.*, 2012).

No caso da virada participativa francesa (ver em particular BLONDIAUX, 2008), a análise das dinâmicas profissionais evidencia mais claramente a natureza amplamente indeterminada das políticas participativas. Se a profissionalização da participação se baseia na difusão de práticas participativas nas administrações (os serviços, os gestores de missão e de projetos da “democracia participativa” multiplicaram-se nas administrações territoriais francesas, assim como as experiências participativas desde o início dos anos 2000), essa difusão não resultou necessariamente na emergência de um grupo profissional homogêneo e certificado encarregado de organizar essa participação. Nesse nicho, há uma nebulosa de atores com

perfis variados, cuja participação pode ser considerada como o *cœur de métier* ou, ao contrário, uma simples competência/atividade entre outras. Assim, a difusão de práticas participativas acabou por limitar a capacidade dos especialistas em participação de impor uma concepção cujas fronteiras eles dominariam, ao distinguir entre democracia participativa de amadores e de profissionais, condição essencial para o reconhecimento da sua competência participativa. A análise enfatiza o quanto a acumulação de mecanismos cujas modalidades de funcionamento e finalidades são tão diferentes, como a existência de diferentes condições de trabalho, de *status* e de investimentos diferenciados na participação, dificulta a produção de políticas setoriais verdadeiras (incapacidade de controlar o território burocrático) e de políticas transversais (falta de acordo sobre a problematização das questões em jogo).

A institucionalização de novas categorias da ação pública e/ou a criação de novos instrumentos da mesma, tais como a participação, não só cria ou transforma a administração, mas também abre um novo mercado de serviços para consultores e prestadores de serviços que conseguem que as suas competências sejam reconhecidas, em domínios tão diversos como estudos de impacto ambiental, análises de custo-benefício de políticas de risco, consultoria participativa, de comunicação ou avaliação, planejamento urbano etc. Desse ponto de vista, o desenvolvimento de novos lugares na administração e o recurso a consultores dependem em grande medida da evolução dos contratos públicos. No entanto, não há nada de inequívoco nesse movimento. Pelo contrário, a sociologia dos grupos profissionais enfatiza que esses não são simplesmente produtos da ação pública já existente, senão que desempenham um papel fundamental na sua estruturação.

Profissionalização, construção e legitimação de políticas públicas

A ação pública não influencia apenas os profissionais para os quais o Estado é o empregador ou o patrocinador. Transforma também as profissões existentes ou mesmo cria novas profissões. O Estado contribui, como tal, para a formação de grupos profissionais. No campo da saúde, o trabalho relembra o que a construção da legitimidade dos profissionais de saúde pública (pensamos aqui, por exemplo, nos *Médecins Inspecteurs Santé Publique*, que é um dos órgãos técnicos da administração sanitária e social na França) deve à lenta emergência de um quadro referencial específico de ação pública, o da saúde pública (SCHEWER; CAMPEON, 2008). Mas o Estado não influencia apenas os profissionais para os quais é empregador. Ao se pensar em profissionais da área de renovação energética de imóveis, agricultores orgânicos, apresentadores esportivos, o Estado participa da elaboração de normas profissionais. Percebe-se, então, como o Estado faz dos grupos profissionais um instrumento de ação pública, no sentido de que o reconhecimento recíproco é um “mecanismo de materialização e operacionalização da ação governamental” (LASCOUTES; LE GALÈS, 2004, p. 12). No entanto, a interação entre o Estado e os grupos profissionais está longe de ser única.

Os grupos profissionais desempenham um papel importante na elaboração das políticas públicas. “A ordem estatal é de fato coproduzida por grupos profissionais” (BAJART *et al.*, 2018). Estudos sobre política cultural, comunicação pública e democracia participativa têm mostrado o que essas políticas devem à dinâmica profissional (estruturação de grupos profissionais, relações de poder ecológico e forças de mercado). No campo da comunicação pública, a integração e o desenvolvimento contínuo das estruturas dedicadas a essas atividades (serviços, direções, delegações) nos sistemas administrativos nacionais e territoriais não podem, por exemplo, ocultar o papel desempenhado pelos próprios profissionais da comunicação pública no reconhecimento e no trabalho de *lobbying* da comunicação pública como setor das atividades profissionais (ALDRIN; HUBE; OLLIVIER-YANNIV; UTARD, 2014; DAUVIN, 2015).

Tomando o exemplo da institucionalização da participação, podemos ver que o desenvolvimento sem precedentes de uma multiplicidade de mecanismos participativos deve muito ao trabalho colaborativo levado a cabo por atores profissionais que hoje em dia reivindicam uma competência participativa. Na França, os profissionais de participação contribuíram para a concepção, divulgação e implementação desse novo padrão de ação pública. Como tal, esses atores não são o produto da virada participativa, mas seus operadores: cada profissão deve construir a necessidade social de sua atividade. Em contraste com uma visão que explicaria o desenvolvimento dos mecanismos participativos como resposta à demanda social, esses trabalhos buscam reintegrar no coração da análise o trabalho realizado por esses atores profissionais para construir e difundir uma oferta de participação. Essa perspectiva enriquece a análise em termos da produção de uma oferta pública de participação.

Por fim, ao reintegrar o jogo das dinâmicas profissionais no estudo dos desenvolvimentos da ação pública, esses estudos lembram-nos de que o trabalho e a qualidade dos profissionais estão sujeitos a definições normativas potencialmente múltiplas e contraditórias. Ser profissional não é apenas julgar a si mesmo como tal, mas também ser reconhecido como tal por atores externos. Além disso, “trata-se menos de contabilizar a influência de um elemento da configuração sobre o grupo do que de jogos plurais de influências recíprocas e combinações de alianças e lutas, empréstimos e ecos” (BOUSSARD; DEMAZIÈRE; MILBURN, 2010, p. 167). Esses trabalhos convidam assim a colocar no centro da análise da ação pública as “relações ecológicas de poder” – isto é, os movimentos resultantes da coexistência e da concorrência de diferentes espécies sobre um mesmo território. No campo da participação, são assim as relações de concorrência-colusão que a democracia participativa mantém com as atividades relacionadas (política, comunicação, engenharia de projetos, desenvolvimento sustentável, *marketing* etc.), que podem ser esclarecidas. A abordagem por meio de biografias e interações específicas para a sociologia de grupos profissionais, bem como a atenção dada à forma como os atores profissionais procuram obter uma “licença” que os proteja da competição e o “mandato” que dará um reconhecimento ao seu trabalho, torna possível insistir na natureza em constante mudança, aberta e conflituosa das lutas por especializações

profissionais. As lutas para se qualificar, construir o problema e, ao final, categorizar os problemas públicos permanecem localizadas e amplamente dependentes das lutas das especializações profissionais e de sua evolução. Também aqui, o trabalho desenvolvido em matéria de participação fornece uma visão interessante ao realçar o lugar ocupado pelos profissionais (antigos assistentes sociais ou chefes de projetos políticos municipais, arquitetos, urbanistas, consultores de gestão, *marketing*, comunicadores, consultores de pesquisa) que se especializaram desde os anos 1970, na França, em competências participativas nos processos de redefinição e sedimentação das políticas participativas (modernização da administração, inclusão das mais afastadas, relegitimação dos representantes eleitos, produção da aceitabilidade social etc.). “Os atores profissionais envolvidos na mesma ação pública se posicionam regularmente, se hierarquizam, se selecionam e renovam os usos dos instrumentos da ação pública” (LE BIANIC; VION, 2008).

A profissionalização no coração dos processos circulatórios

Mudar o foco dos mecanismos de ação pública para os atores que os fazem viver e os vivem apresenta outras virtudes. Questionando os processos de profissionalização, é efetivamente possível diversificar e multiplicar os espaços de observação da circulação de conhecimentos, de *know-how* e de modelos de ação pública, mas também estudar essa circulação em atos na medida em que as dinâmicas profissionais produzam a circulação enquanto tal (ver o capítulo da Magdaléna Hadjiisky, Patrick Hassenteufel e Osmany Porto de Oliveira, nesta obra). Esses materiais permitem estudar a novos custos os processos de circulação vertical (do internacional ao nacional e local) e horizontal (territórios entre si, atores pertencentes aos mesmos espaços institucionais e sociais). Essas pesquisas também permitem reintegrar a questão da *expertise* e do conhecimento nos processos circulatórios e pensar os processos de profissionalização como condutores da circulação.

Em primeiro lugar, ao focar nos antecedentes biográficos e carreiras dos atores, a sociologia dos grupos profissionais convida a considerar o papel desempenhado pelas circulações individuais na difusão de métodos, receitas e conhecimentos da ação pública. Esse enfoque permite destacar, em particular, os efeitos produzidos pelo multiposicionamento de atores entre várias ecologias profissionais no espaço ou no quadro das suas próprias trajetórias biográficas (carreiras); o perfil dos “embaixadores” do orçamento participativo (PORTO DE OLIVEIRA, 2017) o demonstra bem. No campo da participação, por exemplo, a circulação de atores entre os diferentes espaços profissionais (do setor público ao privado e vice-versa, do emprego assalariado à consultoria, do setor acadêmico à diretoria etc.) é particularmente frequente. Em segundo lugar, a consolidação de formas de especialização dentro da ação pública baseia-se tanto na produção e formalização de conhecimentos e *know-how* para identificar práticas, como na profissionalização de atores especializados. Renaud Payre e Mili Spahic, por

exemplo, mostraram como as redes de autoridades locais na Europa (em particular o Conselho dos Municípios e Regiões da Europa e a Eurocities) têm desempenhado um papel importante na afirmação dos governos urbanos na Europa (PAYRE; SPAHIC, 2012). Essas redes podem efetivamente ser consideradas como espaços de socialização profissional em que os atores urbanos se encontram, partilham formas de sociabilidade e desenvolvem práticas profissionais inteiramente dedicadas à representação dos interesses das cidades em Bruxelas. Assim, a circulação de “modelos europeus de política urbana” (PASQUIER; PINSON, 2004) não pode obliterar o papel desempenhado pelas formas de sociabilidade desses profissionais urbanos dentro dessas redes. Em muitos setores, as redes profissionais também desempenham um papel na certificação e rotulagem dessas boas práticas. Ao focarmos nos processos de circulação de ideias, conhecimentos, *know-how* e atores, podemos esclarecer as modalidades de construção e legitimação das “boas práticas” na ação pública. A promoção de instrumentos regulamentares mais flexíveis ou menos diretamente vinculativos na produção da ação pública, sob a forma de guias metodológicos, de prêmios, distinções ou rótulos atribuídos às autoridades locais, desempenha agora um papel decisivo na orientação e aplicação das políticas. Tais dinâmicas profissionais lançam, assim, uma nova luz sobre a dinâmica da circulação dos mecanismos de ação pública, particularmente no que diz respeito às políticas de desenvolvimento urbano sustentável ou às experimentações participativas. Tais políticas bastante padronizadas são também o resultado das lutas que os profissionais enfrentam entre si para existir em seus segmentos de atuação, para garantir o monopólio da especialização, mas também em relação às profissões concorrentes. Trata-se também de reintegrar o papel desempenhado pelas ecologias profissionais tanto nos mecanismos de *uploading* (*feedback* sobre práticas, seleção, modelação), como nos mecanismos de *downloading* (difusão destas boas práticas, integração nos marcos da ação pública) (BEAL; EPSTEIN; PINSON, 2015, p.114).

Por fim, essa é outra forma de padronização, a sociologia dos grupos profissionais também destaca a lógica de racionalização do trabalho e seus efeitos sobre a ação pública. O objetivo é destacar como a profissionalização se traduz no desenvolvimento de estratégias de racionalização profissional que consistem em “tornar a tipificação dos casos mais precisa e sistemática, a formalização dos métodos correspondentes e sua divisão em rotinas”, para melhorar a eficiência (em termos de economia de tempo e qualidade da resposta) dos procedimentos de trabalho profissional” (GADREY, 1994). A prioridade dos profissionais, tanto públicos quanto privados, é, antes de tudo, racionalizar a sua atividade, ou seja, organizá-la de forma a adaptar eficazmente os meios e os objetivos prosseguidos. Dar a melhor resposta possível a um menor custo e reduzir as incertezas não deixa, evidentemente, de ter efeitos sobre a ação pública. No campo da participação, à medida que os profissionais trabalham para a normalização dos instrumentos da participação, elevam o nível de concorrência e reduzem as margens de inovação que são a fonte da mais-valia da competência participativa. Acentuam, então, a escalada processual e, ao final, a dimensão processual da ação pública.

Conclusão

Como se pode observar, baseando-se na sociologia dos grupos profissionais, a sociologia da ação pública ganha conhecimento em campos tão diversificados como a formação de culturas profissionais e seus efeitos, o processo de contratação pública e terceirização, as reformas administrativas, a construção de categorias de ação pública, os mecanismos de circulação etc. Em conclusão, deve-se sublinhar que a noção de profissionalização nos parece igualmente frutífera para pensar a (des)politização da ação pública. Por um lado, a profissionalização da função pública e os processos de terceirização promoveriam a despolitização da ação pública, retirando-a da influência de funcionários eleitos e reduzindo as políticas a questões de método. No entanto, essa visão deve ser qualificada à luz do ativismo político e institucional que esses atores podem demonstrar e da dimensão política dos métodos. Por outro lado, mesmo que não lidemos com isso aqui na França, as noções de profissional e profissionalização são frequentemente utilizadas para caracterizar os atores políticos (funcionários eleitos e seus entusiastas). A identificação desses processos de profissionalização da política tem impacto na ação pública. Em primeiro lugar, leva os eleitos e seus entusiastas a investir mais em espaços de produção de políticas públicas e, assim, a se tornarem atores fundamentais no processo de formulação de políticas públicas, particularmente em nível local. Em segundo lugar, essa profissionalização encoraja os fluxos individuais entre mandatos eletivos e empregos, especialmente os administrativos, mas também os fluxos de receitas. Enfim, a análise mostra que, na prática, muitas vezes é difícil separar o trabalho de produção da ação pública (*policy*) e do trabalho de mobilização eleitoral (*politics*). Por todas essas razões, a profissionalização não deve ser entendida em oposição à politização, mas como uma chave para analisar a sua transformação.

Referências para aprofundar mais

ABBOTT, Andrew. Linked ecologies. States and universities as environment for professions. *Sociological theory*, v. 23, n. 3, 2005.

ALDRIN, Philippe; HUBÈ, Nicolas; OLLIVIER-YANIV, Caroline; UTARD, Jean-Michel. *Les mondes de la communication publique. Légitimation et fabrique symbolique du politique*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2014.

BEZES, Philippe; DEMAZIÈRE, Didier; LE BIANIC, Thomas; PARADEISE, Catherine; NORMAND, Romuald *et al.* New public management and professionals in the public sector: What new patterns beyond opposition? *Sociologie du Travail*, Elsevier Masson, 54 (supplément 1), p. e1-e52, 2012.

DEMAZIÈRE, Dominique; GADÉA, Charles (dir.). *Sociologie des groupes professionnels. Acquis récents et nouveaux défis*. Paris: La Découverte, 2009.

EVETTS, John. The sociology of professional groups. *Current Sociology*, v. 54, n. 4, p. 133-143, 2006.

MAZEAUD, Alice; NONJON, Magali. The participatory democracy market in France: Between standardization and fragmentation. In: BHERER, Laurence; GAUTHIER, Mario; LOUIS, Simard. *The professionalization of public participation*. Londres, Routledge, 2017.

Referências

ABBOTT, Andrew. Linked ecologies. States and universities as environment for professions. *Sociological theory*, v. 23, n. 3, 2005.

ALPES, Jille; SPIRE, Alexis. Dealing with law in migration control: The powers of street-level bureaucrats at French consulates. *Social & Legal Studies* v. 23, n. 1, 2014.

BAJART, Flora; CRUNEL, Bérénice; FRAU, Caroline; NICOLAS, Frédéric; PARENT, Fanny. *Professionnalisation(s) et Etat, une sociologie politique des groupes professionnels*. Presses du septentrion, 2018.

BARRIER, Julien; JEAN-MARIE, Pillon; OLIVIER, Quéré. Middle managers in the public sector: administration in times of management reforms of the French state. *Gouvernement et action publique*, v. 4, n. 4, p. 9-32, 2015.

BARRIER, Julien; JEAN-MARIE, Pillon; OLIVIER, Quéré. Les cadres intermédiaires de la fonction publique. Travail administratif et recompositions managériales de l'État. *Gouvernement et action publique*, v. 4, n. 4, 2015, p. 9-32.

BÉAL, Vincent; EPSTEIN, Renaud; PINSON, Gilles. La circulation croisée. Modèles, labels et bonnes pratiques dans les rapports centre-périphérie/Crosses circulation: models, awards and best practices in central local relationships. *Gouvernement et action publique*, n. 3, p. 103-127, 2015.

BEZES, Philippe *et al.* New public management and professionals in the public sector. What new patterns beyond opposition? *Sociologie du travail*, v. 54, p. e1-e52, 2012.

BLONDIAUX, Loïc. *Le nouvel esprit de la démocratie*. Paris: Editions du Seuil, 2008.

BOUSSARD, Valérie; DEMAZIÈRE, Didier; MILBURN, Philippe. *L'injonction au professionnalisme. Analyse d'une dynamique plurielle*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2010.

BOUSSARD, Valérie; MARC, Lorient; SANDRINE, Caroly. The categorization of users and occupational jargon: The case of police officers on the streets. *Sociologie du travail*, v. 48, issue2, p. 209-225, april-june 2006.

COLEBATCH, H. K. What work makes policy? *Policy Sciences*, v. 39, p. 309-321, 2006.

CRAFT, Jonathan; MICHAEL, Howlett. The dual dynamics of policy advisory systems: The impact of externalization and politicization on policy advice. *Policy and Society*, v. 32, n. 3, p. 187-197, 2013.

- DAUVIN, Pascal. *La communication des collectivités territoriales. L'ambivalence politique*, Paris: L'Harmattan, 2015.
- DEMAZIÈRE, Dominique; GADÉA, Charles (dir.). *Sociologie des groupes professionnels. Acquis récents et nouveaux défis*. Paris: La Découverte, 2009.
- DUBAR, Claude; PIERRE, Tripier; VALÉRIE, Boussard. Profession: fonctionnaire. Les corps de la fonction publique. *Sociologie des professions*. Sous la direction de Dubar Claude, Tripier Pierre, Boussard Valérie. Armand Colin, 2015a. p. 165-188.
- DUBAR, Claude; PIERRE, Tripier; VALÉRIE, Boussard. *Sociologie des professions*. Sous la direction de Dubar Claude, Tripier Pierre, Boussard Valérie, Armand Colin, 2015b.
- DUBOIS, Vincent. *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*. Paris: Economica, 1999.
- EVETTS, John. The sociology of professional groups. *Current Sociology*, v. 54, n. 4, p. 133-143, 2006.
- EYMERI, Douzans; FRANÇOISE, Dreyfus. *Pouvoir, politique et haute administration. Une comparaison européenne*. IEAP, 2001.
- GADREY, Jean. La modernisation des services professionnels. Rationalisation industrielle ou rationalisation professionnelle? *Revue française de sociologie*, p. 35-2, 1994.
- GENYES, William. The sociology of political elites in France. The end of an exception? *International Political Science Review*, v. 26, n. 4, p. 413-430, 2005.
- GERVAIS, Julie. Merging to survive? Institutional legitimacy and material considerations in the light of the reorganisation of corps within the French civil service. *International Review of Administrative Sciences*, v. 76, n. 3, p. 425-441, sept. 2010.
- GERVAIS, Julie. The rise of managerialism as a result of bureaucratic strategies and power games. In: PIERRE, Jon; EYMERI-DOUZANS, Jean-Michel (dir.). *Administrative reform, democratic governance, and the quality of government*. Routledge, 2011. p. 80-93.
- HASSENTEUFEL, Patrick. *Sociologie politique: l'action publique*. Paris: A. Colin, 2011.
- JEANNOT, Gilles. Les fonctionnaires travaillent-ils de plus en plus? Un double inventaire des recherches sur l'activité des agents publics. / Are civil servants working more and more? A double inventory of studies on the activities of public actors. *Revue française de science politique*. v. 58, n. 1, p. 123-140, 2008.
- JEANNOT, Gilles; BARRY, Goodchild. Fuzzy jobs in local partnerships, case studies of urban and rural regeneration in France and England. *Public administration*, v. 89, n. 3, p. 110-127, 2011.
- LASCOUMES, Pierre; LE GALES, Patrick. Dir. *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Sciences Po, 2004.
- LAURENS, Sylvain. *Les courtiers du capitalisme. Milieux d'affaires et bureaucrates à Bruxelles*. Marseille: Agone, 2015.

LE BIANIC, Thomas; VION, Antoine (dir.). *Action publique et légitimités professionnelles*, Paris: LGDJ, 2008.

LIPSKY, Michael. *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York (N.Y.): Russell Sage Foundation, 1980.

MAZEAUD, Alice; NONJON, Magali. *Le marché de la démocratie participative*. Les Éditions du Croquant, 2018.

MAZEAUD, Alice; NONJON, Magali. The participatory democracy market in France: Between standardization and fragmentation. In: BHERER, Lauence; GAUTHIER, Mario; SIMARD, Louis. *The professionalization of public participation*. Londres, Routledge, 2017.

MONJARDET, Dominique. O que faz a polícia, sociologia da força pública. In: *Revu par l'auteur en 2002*. Trad. Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003. 325 p.

PASQUIER, Romain; PINSON, Gilles. Politique européenne de la ville et gouvernement local en Espagne et en Italie. *Politique européenne*, v. 12, n. 1, p. 42-65, 2004.

PAYRE, Renaud; SPAHIC, Mili. Le tout petit monde des politiques urbaines européennes. Réseaux de villes et métiers urbains de l'Europe: le cas du CCRE et d'Eurocities. *Pôle Sud*. n. 37, n. 2, p. 117-137, 2012.

PORTO DE OLIVEIRA, Osmany. *International policy diffusion and participatory budgeting ambassadors of participation, international institutions and transnational networks*. London: Palgrave MacMillan, 2017.

SAINT-MARTIN, Denis. *Building the new managerialist State: Consultants and the politics of public sector reform*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

SCHWEYER, François-Xavier; CAMPEON, Arnaud. Le pouvoir de régulation à l'épreuve de la division du travail: les médecins inspecteurs de santé publique. In: LE BIANIC, Thomas; VION, Antoine. *Action publique et légitimités professionnelles*. Paris: LGDJ, 2008. p. 73-90.

TAICLET, Anne-France. La professionnalisation des développeurs territoriaux comme mécanisme de production des normes de l'action publique. In: BAJART et al. *Professionnalisation(s) et Etat, une sociologie politique des groupes professionnels*. Presses du Septentrion, 2018.

ELITES ESTATAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

William Genieys e Patrick Hassenteufel

No caso da França, a análise do papel das elites administrativas nas políticas públicas faz parte do debate mais amplo sobre as relações entre as elites e o Estado, reintroduzido no contexto dos primeiros anos da Quinta República (anos 1960). A questão da emergência das “elites tecnocráticas”, empoderando-se ou fundindo-se com as elites políticas, tem emergido progressivamente na agenda de pesquisa (BIRNBAUM, 1977), concentrando-se no estudo da forma como as elites burocráticas são recrutadas e treinadas (DARBEL; SCHNAPPER, 1969; KESSLER, 1978; BODIGUEL, 1978; KESLER, 1985), concentrando-se nos efeitos da criação, após a Segunda Guerra Mundial, de uma *École Nationale d'Administration* (ENA), referindo-se a uma vontade política de formar uma elite administrativa que se identifique e personifique o poder do Estado (SULEIMAN, 1976, p. 21). A ascensão gradual do poder das elites que seguiram esse caminho foi reforçada com o advento da Quinta República, uma vez que os altos funcionários públicos, há muito confinados aos departamentos da administração central e aos escritórios ministeriais, assumiram gradualmente os cargos políticos mais prestigiados (como Chefe de Estado, Primeiro-Ministro, Ministro de Estado). Essa circulação intraelite (isto é, da administrativa à política) constitui uma singularidade francesa que caracteriza a lógica do “Estado forte” (BIRNBAUM, 1977). A pesquisa sobre as elites estatais tem, portanto, concentrado-se em duas perspectivas: a especificidade de sua formação e sua “reprodução”, negligenciando, no entanto, seu modo de intervenção nas políticas públicas. Contudo, essa dimensão foi posteriormente levada em conta pelo trabalho baseado na noção de tecnocracia, que levou à articulação dos métodos da sociologia das elites com os da sociologia da ação pública. Como veremos em conclusão, esses desenvolvimentos metodológicos possibilitaram a realização de pesquisas comparativas, tanto na Europa, como nas Américas, no quadro de análises da ação programática (*Programmatic Action Framework*).

1. Análise do processo de formação de uma elite administrativa na França

A França adotou um sistema de formação específica das elites, caracterizado pelo papel das grandes *écoles* no acesso aos grandes corpos administrativos do Estado.

Os sociólogos Alain Darbel e Dominique Schnapper realizaram pela primeira vez um estudo sobre a estrutura social e o comportamento da administração superior (1969, 1972), destacando que, embora as origens sociais da administração superior sejam mais elevadas que as do resto do pessoal administrativo (1969), no final de alguns anos de carreira no vértice administrativo do Estado, atitudes e comportamentos “parecem menos diretamente ligados às origens sociais do que ao pertencimento a um determinado grupo ou setor de administração” (DARBEL; SCHNAPPER, 1972, p. 143). No entanto, foi apenas em pesquisas posteriores que a questão da emergência de uma elite estatal ligada às grandes *écoles* e aos grandes organismos foi plenamente abordada (SULEIMAN, 1976, 1979; KESSLER, 1978, 1986; BOURDIEU, 1989).

A pesquisa pioneira de Ezra Suleiman faz parte de uma perspectiva “elitista”, que visa mostrar que as atitudes dos altos funcionários públicos são orientadas pelas posições que ocupam e pelos papéis que desempenham (SULEIMAN, 1979, p. 17). A partir daí, conquista as elites por meio das instituições estatais que as moldam (ou seja, as grandes *écoles*: ENA, *École Polytechnique*, *École des Mines*, etc.) e nas estruturas organizadas onde adquirem uma identidade subestatal particular (ou seja, os grandes corpos: inspeção das Finanças, *Corps des Mines*, *Corps des Ponts et Chaussées*, Conselho de Estado, Tribunal de contas etc.). Suleiman ressalta que o sucesso de uma das grandes *écoles* leva à integração de um grande corpo, preparando assim o caminho para muitas possíveis carreiras no serviço público ou fora desse. O pesquisador define, assim, as elites do Estado “[como] formadas pelo Estado e destinadas ao seu serviço”, especificando “que a sua importância vai muito além do setor público, porque os seus membros ocupam hoje – e por vezes monopolizam – as posições-chave dos setores administrativo, político, industrial, financeiro e mesmo educacional” (SULEIMAN, 1979, p. 18-19). Essas elites têm por especificidade serem formadas, promovidas e legitimadas por um sistema de ensino público altamente seletivo, podendo, em seguida, utilizar a sua experiência de serviço do Estado como trampolim para se lançarem em outras carreiras. A capacidade das elites estatais de circularem entre o setor público e o setor privado, bem como a sua permutabilidade no exercício de funções profissionais entre os setores administrativo, político e econômico, torna-as um grupo elitista com grande potencial de poder. Para Suleiman, se quisermos compreender esse tipo de circulação intraelite baseada em uma lógica “quase-mecânica” entre a ascensão dentro do Estado (isto é, a integração de um grande corpo) e a formação pelo Estado (isto é, passagem através de grandes *écoles*), é necessário destacar o fortalecimento da ligação entre a educação de elite pelo Estado e o serviço do Estado por meio da criação de grandes *écoles* a partir do final do século 18, que atingiu o seu auge com a criação da ENA em 1945. O outro elemento do elitismo do estado francês reside na existência de grandes organismos cuja criação, no início do século 19, responde a uma lógica elitista singular: “a reunião das elites aristocráticas do Antigo Regime com a do novo regime” (KESSLER, 1986, p. 45). Os jogos cruzados de parentesco e lealdade política fizeram dos grandes corpos um lugar de prestígio de “fusão” de estratos sociais privilegiados. No entanto, os efeitos combinados da criação da ENA e a necessidade de renovar a administração

superior após a Libertação permitiram uma abertura social relativa (KESSLER, 1986, p. 54). Marie-Christine Kessler destaca que o poder dos altos funcionários franceses está diretamente ligado aos conhecimentos profissionais de alto nível, mantidos com base no “pertencimento” a um grande corpo, reforçados por uma forte capacidade de não se limitar a um único domínio de atividade do Estado (KESSLER, 1986, p. 271). É, portanto, porque ela é dotada dessa singular “aura” que a elite dos grandes corpos é capaz de impor seu poder dentro do Estado sobre os outros tipos de elites administrativas. Se a isso acrescentarmos que se beneficiam, por um lado, de redes sólidas dentro e fora do Estado e, por outro, de uma capacidade de agir de forma coordenada e animada pelo espírito de um corpo predominante, compreendemos melhor os fundamentos do seu poder (SULEIMAN, 1979, p. 248 *et seq.*).

Pierre Bourdieu, opondo-se à teoria e à sociologia da elite, porque, por um lado, leva a fragmentar desnecessariamente a categoria “dominante” e, por outro, a casar com seu ponto de vista, ajudando assim a legitimar seu poder, posteriormente, propôs a existência de uma “nobreza estatal”, no âmbito de uma teoria geral da reprodução social, que encontra um campo de aplicação particularmente fecundo no sistema francês de grandes *écoles*. Baseado em uma pesquisa empírica muito aprofundada do “ambiente” das classes preparatórias e das grandes *écoles*, Bourdieu identifica uma série de fatores, “não acordados e invisíveis a priori”, que contribuem para a ordenação de uma nova nobreza (BORDIEU, 1989, p. 99 e seguintes). O processo de institucionalização de uma elite iniciada pelo Estado e baseada nas grandes *écoles* se reflete em: (i) a construção de um espaço separado dos adolescentes [confinamento seletivo em aulas preparatórias] que se assemelham na sua propriedade escolar e social, (ii) a produção de um grupo muito homogêneo reforçado pela socialização mútua resultante do contato contínuo e prolongado entre colegas de classe, (iii) a limitação da área de atendimento que restringe as chances de desalinhamento, reforçando os laços afetivos que preveem os atos subsequentes de cooperação (*ibid.*, p. 104). As classes preparatórias são então consideradas como o nó górdio desse processo, na medida em que respondem muito melhor do que as universidades às expectativas da grande burguesia de negócios, apesar de por muito tempo terem sido reticentes em relação ao ensino público. Por fim, o grupo elitista é visto como um conjunto de “eleitos”, cuidadosamente selecionados, dotados de um capital simbólico tanto mais importante quanto mais restrito e exclusivo for. A monopolização dos preciosos mecanismos infalíveis para abrir portas, que são os diplomas dessas escolas, é depois reforçada pelo poder mágico que se atribui a essas instituições de Estado que transcende esse grupo em ordem nobiliária (*ibid.*, p. 110). Essa grande nobreza de escola é uma nobreza de Estado, pois ela está em parte vinculada ao Estado, para o qual ela serve os “interesses superiores” – em nome da ideia de dedicação ao “serviço público” – na medida em que, ao fazê-lo, serve aos seus próprios interesses. Desde logo, a magia de Estado tende a fazer-nos crer que o Estado produz uma elite autônoma defendendo o interesse geral, ao passo que, na prática, ela confirma a emergência de um novo tipo de *Ruling class* (*ibid.*, p. 538).

Outros estudos que utilizaram abordagens diferentes questionaram mais especificamente o papel da Escola Nacional de Administração (ENA) na formação de um grupo de elite com um perfil sociológico singular. Para alguns deles, “a enarquia”¹⁶³ é uma ilusão (KESLER, 1985; ROUBAN, 1994, 1997), enquanto para outros, “a fábrica de enarcas” está relativamente fechada (EYMERI, 2001). A pesquisa de Jean François Kesler mostra que os ex-alunos da ENA não constituem um grupo social homogêneo, na medida em que alguns membros dos grandes corpos são excluídos do poder e privados de prestígio, enquanto, na direção oposta, muitos administradores civis experimentam um duplo sentimento de promoção social e sucesso administrativo. Além disso, a “enarquia” não conduz à riqueza econômica e nem todos os enarcas participam do poder do Estado. Em suma, Kesler argumenta que a enarquia é um mito porque ela não existe nem como um grupo social (em si mesma) nem como uma categoria governante homogênea com poder autônomo (para si mesma). O fato de que os ex-alunos da ENA não têm nem origens comuns nem um destino comum, mas apenas uma formação comum, torna improvável a formação de um novo tipo de elite de poder. Por seu lado, Luc Rouban confirma a tese de “a Enarquia não encontrada”, ao repetir o argumento apresentado por Suleiman sobre os efeitos dos diferentes papéis profissionais exercidos nas carreiras administrativas dos enarcas (ROUBAN, 1994, p. 162 e seguintes.). Baseando-se nos efeitos da política de modernização do Estado, ele observou que a distância entre o tipo de carreira dos enarcas membros de grandes corpos e os das administrações centrais e serviços externos está se ampliando. Posteriormente, Rouban rejeitou o desenvolvimento pressuposto de uma enarquia baseada em um estudo sociográfico das carreiras de ex-alunos da ENA passado pelos escritórios ministeriais entre 1984 e 1996 (1997). Ressalta o fato de que a “politização” dos enarcas não é mais forte ou mais fraca do que outros membros dos escritórios ministeriais e que o perfil social dos mesmos varia consideravelmente, de acordo com a família política dos ministros ou o estilo de cada governo. Posteriormente, Jean-Michel Eymeri (2001) utilizou o modelo de reprodução social de Bourdieu para compreender o papel da ENA no processo produtivo de uma elite. Ao concentrar-se em enarcas de segunda categoria, Eymeri procura compreender os fundamentos do recrutamento elitista de “enarcas ministeriais”. Ele ressalta que os administradores civis são os enarcas que não integraram os grandes corpos e que constituem a maior massa de ex-alunos desde a criação da escola. Mobilizando uma grande quantidade de material empírico, mostra que o ambiente familiar e a transição para certas instituições educacionais determinam em grande parte o sucesso futuro do exame de admissão à ENA. O processo de socialização funciona como um processo de pré-formatação que, no entanto, não determina mecanicamente a integração, mas a torna mais provável. Eymeri menciona o importante papel de uma passagem pelos IEP, com uma clara predominância do de Paris. No total, estabelece que o processo de “seleção” de enarcas confirma o processo

¹⁶³ *Enarquia* e *enarcas* são palavras derivadas do acrônimo ENA (Escola Nacional Superior), N.D.T.

de formação de uma “nobreza de Estado”. No entanto, os trabalhos fortemente influenciados pela sociologia de Pierre Bourdieu, que também se centraram nas elites europeias (GEORGAKAKIS, 2012), tendem a “sobredeterminar” o papel da formação acadêmica, que se considera como condicionante do comportamento das elites do Estado em longo prazo, e não estabelecem, na maioria dos casos, a vinculação com o envolvimento desses atores na ação pública.

2. De altos funcionários a tecnocratas: a participação nas políticas públicas

Se esses diferentes estudos enriqueceram grandemente o conhecimento da função pública superior francesa, contudo, no seu conjunto, não se interessaram diretamente pelo papel desses altos funcionários no desenvolvimento e produção das políticas públicas. Isso foi entendido pela noção de tecnocracia, associada, no caso francês, ao papel de certos grandes corpos. Essa é uma das principais contribuições de Jean-Claude Thoenig, que também desempenhou um papel importante no desenvolvimento da análise das políticas na França (conferir a introdução deste livro), em seu trabalho pioneiro sobre engenheiros de *Ponts et Chaussées*¹⁶⁴ (1973 [1987]). O autor mostrou como o grande corpo de engenheiros de *Ponts et Chaussées*, historicamente muito influente nas Obras Públicas, aproveitou a oportunidade da criação, em 1966, de um *Ministère de l'Équipement* que agrupa os antigos ministérios das Obras Públicas e da Construção, para impulsionar os seus ambiciosos projetos em matéria de urbanismo. O ministro, Edgar Pisani, chama então o chefe de linha do corpo, Georges Pébereau, para dirigir seu escritório amplamente composto por jovens engenheiros de *Ponts et Chaussées*. Esse também é designado para chefiar a gestão de Direção do Ordenamento Fundiário e do Urbanismo, cujas estruturas modifica, reforça os meios de estudos de projeto; coloca também jovens engenheiros do corpo (THOENIG, 1987, p. 104). Assim, criam-se as condições para a possibilidade de implementar o projeto urbano dos engenheiros de *Ponts et Chaussées*, que se baseia em uma nova abordagem do urbanismo. Em primeiro lugar, trata-se de uma abordagem do planejamento urbano baseada na contribuição das cidades para o crescimento. Consequentemente, favorecem a afirmação de grandes aglomerados urbanos competitivos em nível europeu, enquanto os funcionários da construção favorecem as cidades de média dimensão. Introduzem também a multidisciplinaridade para desafiar o papel dominante dos arquitetos. Enfim, preconizam o agrupamento de municípios para aumentar a sua dimensão. Ao mesmo tempo, os engenheiros de *Ponts et Chaussées* procuram obter um monopólio no planejamento urbano, posicionando-se como “o único grupo capaz de estabelecer o vaivém entre a criação urbana e a negociação sociopolítica.” (THOENIG, 1987, p.127). Esses assumem uma função de arbitragem entre os interesses

¹⁶⁴ Pontes e estradas, N.D.T.

envolvidos e as várias áreas de especialização. O estabelecimento do monopólio também é possível graças à utilização de esquemas orientadores e planos diretores que asseguram o controle do domínio. Preconizam ainda o desenvolvimento territorial dos organismos de estudos de planejamento e realização urbana no âmbito dos serviços externos do Ministério, criando assim “um aparelho territorial em um ambiente urbano” (THOENIG, 1987, p. 133).

Esse papel dos grandes corpos parece ser emblemático da modernização do Estado promovida pelo regime gaulliano¹⁶⁵ nos anos 1960. Os grandes corpos dominam um elevado número de políticas setoriais por meio de uma forte presença em nível político (nos escritórios ministeriais), no nível administrativo (direção e subdireção das administrações centrais) e em nível das empresas públicas ou mesmo privadas (por meio de negligência), frequentemente em situação de monopólio ou quase-monopólio em um determinado setor. Isso também é demonstrado pela gestão de grandes projetos industriais (COHEN, 1992) por uma elite administrativa homogênea, pela qual o projeto do Estado torna-se responsabilidade de um (grande) corpo técnico; esse é o caso dos engenheiros de telecomunicações na gestão do grande projeto Telecom; engenheiros de armamentos para o Concorde ou mesmo “X-Mines” para a energia nuclear (SIMONNOT, 1978). Para Ezra Suleiman e Guillaume Courty (1997), a adequação entre essa política de grandes projetos e os tecnocratas corresponde à “idade de ouro” do Estado francês.

A “mudança neoliberal” das políticas públicas, que questiona a legitimidade da intervenção estatal, a natureza mais transversal da ação pública corroendo o poder dos grandes corpos técnicos que surgiram na base de uma lógica setorial e a multiplicação dos atores da ação pública, particularmente como resultado da descentralização e do aprofundamento da integração europeia, tem suscitado inúmeras questões sobre o “fim dos tecnocratas” na França (ROUBAN, 1998). Vários estudos empíricos mostraram como os altos funcionários públicos franceses se adaptaram em grande medida a essas transformações, tendo mesmo desempenhado diretamente um papel fundamental. Assim, no caso neoliberal das políticas públicas francesas, iniciado em 1982/1983 com a adoção da política macroeconômica de “desinflação competitiva”, os “economistas estatais”, ou seja, os altos funcionários do topo das administrações econômicas, desempenharam um papel essencial, como salientam Bruno Jobert e Bruno Théret (1994). A partir de meados da década de 1970, iniciou-se um processo de homogeneização devido ao peso crescente dos administradores do INSEE¹⁶⁶ (que passaram pela ENSAE,¹⁶⁷ por vezes também pela *École Polytechnique*), confirmado pela promoção dos temas da “nova economia” neoliberal, que se tinha tornado dominante nos Estados Unidos, em

¹⁶⁵ Referente a Charles de Gaulle, N.D.T.

¹⁶⁶ *Institut national de la statistique et des études économiques* (INSEE), Instituto nacional de estatística e dos estudos econômicos, equivalente ao IBGE no Brasil, N.D.T.

¹⁶⁷ *École nationale de la statistique et de l'administration économique de Paris* (ENSAE), Escola nacional da estatística e da administração econômica de Paris, N.D.T.

torno da figura de Edmond Malinvaud, à cabeça da Direção de Previsão e depois do INSEE. “Assim, o domínio de um conhecimento estritamente delimitado, cuja qualidade científica foi comprovada ou mesmo baseada em sua reputação internacional, tem servido como uma ferramenta poderosa para a construção de uma identidade profissional específica de economistas administrativos, tanto em relação a outros órgãos mais generalistas de altos funcionários públicos, como de economistas universitários.” (JOBERT; THÉRET, 1994, p. 27). A direção da Previsão e o INSEE são progressivamente dominados pelos economistas de Estado neoliberais que atuam agora em forte sintonia com as direções do Orçamento e do Tesouro, enquanto o Plano declina e os serviços de estudos econômicos dos outros ministérios estão entre as primeiras vítimas do rigor orçamental. Essa homogeneização ideológica e profissional (com a saída dos contratuais) corresponde a uma verdadeira monopolização estatal da competência econômica, em torno das ideias neoliberais, devido à debilidade da competência econômica exterior ao Estado (competência sindical, centros de investigação, jornalistas, partidos políticos) e à marginalidade da economia universitária (em relação às grandes *écoles*). Foram, portanto, altos funcionários, os economistas de Estado, que forneceram a estrutura intelectual na virada neoliberal, nos antípodas das 110 propostas do candidato François Mitterrand em 1981. Esse aparente paradoxo de um neoliberalismo carregado por uma elite estatal é explicado, sobretudo, em termos de poder. As políticas de desinflação competitiva e de rigor orçamental permitem que o Departamento de Finanças consolide o poder sobre todos os outros departamentos e administrações. Além disso, “por meio do jogo das portas giratórias da privatização bem controlada, [os economistas de Estado] conquistaram o topo da economia” (JOBERT; THÉRET, 1994, p. 80), o crescimento do setor do mercado oferecendo novas e mais lucrativas posições de poder. Posteriormente, os trabalhos sobre a reforma do sistema administrativo francês demonstraram que os altos funcionários mantiveram o controle do mesmo, apropriando-se dos instrumentos da *new public management* (BEZES, 2009). Assim, para Pierre Birnbaum (2018), apesar de uma circulação mais aberta e importante para o setor privado dos altos funcionários públicos franceses, estes permanecem fiéis à lógica do “Estado forte”.

3. A articulação da sociologia das elites com a da ação pública: a análise dos atores programáticos

Para entender as estratégias de adaptação diante da globalização da economia estatal regulatória na França e na Europa, vários pesquisadores têm tentado aprofundar a análise das relações entre as ideias que orientam as políticas públicas e a trajetória dos grupos de elite. Para esse fim, eles cruzaram abordagens de sociologia empírica de elite com a análise de políticas públicas “à la française” (GENIEYS, 2008, [2010], GENIEYS; HASSENTEUFEL, 2012). A pesquisa coletiva permitiu testar a questão da emergência de elites de ordem pública, atuando por vezes como “novos guardiões do Estado”, em diferentes setores da ação pública na França, em

particular no seguro de saúde (HASSENTEUFEL *et al.* 1999; GENIEYS; HASSENTEUFEL, 2001, 2015) e na política de armas (GENIEYS *et al.* 2004).

Na primeira pesquisa realizada, a abordagem empírica realizada permitiu destacar a estruturação gradual, a partir do início da década de 1970, de um grupo de altos funcionários com um perfil sociológico comum, concepções compartilhadas e um papel central no desenvolvimento de políticas de proteção social, para além das mudanças políticas que foram numerosas durante esse período.¹⁶⁸ De fato, no setor de seguros de saúde, elementos de forte continuidade são claramente identificáveis na condução de políticas públicas. Fazem parte de um programa de ação pública coerente centrado na afirmação do papel regulador do Estado. Esse programa está sendo gradualmente implementado por meio de alterações institucionais que reforçam as posições desses altos funcionários, tal como refletido em especial no plano Juppé (1996) e na Lei do Seguro de Saúde, de 2004. Pode-se também mencionar o papel direto desempenhado por alguns membros desse grupo no desenvolvimento de novos instrumentos políticos. Trata-se, por exemplo, do “orçamento hospitalar global” em 1983 (associado à figura de Jean de Kervasdoué, quando este era diretor de hospitais), do “controle médico das despesas de saúde” (para o qual Gilles Johanet, então diretor da CNAM¹⁶⁹, desempenhou um papel fundamental) no início dos anos 1990, ou do seguro universal de saúde, que se tornou “cobertura universal de saúde” em 2000 (devido ao papel desempenhado por um pequeno grupo informal de funcionários superiores da Direção de Segurança Social). Essas medidas foram discutidas e desenvolvidas no âmbito do serviço público superior antes de serem implementadas em momentos correspondentes a contextos políticos favoráveis. Na maioria das vezes, estas medidas são assumidas e implementadas por altos funcionários que estão mais perto de outro campo político, como foi o caso, em particular para o plano Juppé. Por meio dessas decisões, é de fato o poder desses altos funcionários que foi reforçado: a implementação gradual do programa de mudança faz parte de uma lógica de empoderamento de um grupo que, portanto, qualificamos como elite. Ao mesmo tempo, esse grupo de elite, ao reforçar a ação reguladora do Estado, tornou-se gradualmente autônomo em relação aos médicos e aos parceiros sociais, aos atores historicamente dominantes do sistema de seguro de saúde francês e, inclusive, às associações familiares para a política da família.

Essas pesquisas empíricas levaram ao desenvolvimento de um novo quadro de análise: o da ação programática (*Programmatic Action Framework*, a seguir PAF), baseado

¹⁶⁸ O período estudado estende-se de 1981 a 2007, durante o qual a maioria do governo foi objeto de oito períodos políticos alternados, incluindo três períodos ditos de “coabitação”. O trabalho empírico sobre esse estudo de caso foi realizado no âmbito de dois programas de pesquisa coordenados por Patrick Hassenteufel e financiados pelo MIRE (MIRE 1 abrangendo o período 1981-1997 e MIRE 2 abrangendo o período 1997-2007).

¹⁶⁹ A *Caisse nationale de l'assurance maladie* (CNAM), Caixa nacional de seguros para doenças, é um estabelecimento público francês que trata de assuntos relacionados à saúde, N.D.T.

na noção de ator programático e em uma abordagem empírica estruturada. Os atores programáticos são definidos como agentes coletivos estruturados em torno de um programa de mudança global de uma política pública e que detêm posições de poder que lhes permitem participar diretamente na decisão. Especificamente, três elementos caracterizam os atores programáticos. Em primeiro lugar, compartilham uma agenda de mudança com quatro dimensões principais: objetivos gerais ou orientações referentes aos valores compartilhados e dando coerência global às políticas públicas; uma análise dos temas e da situação que levam à formulação e diagnóstico de problemas para apoiar a ação; argumentos e raciocínios que legitimam a ação; e recomendações de medidas e instrumentos concretos para a operacionalização do programa. Em segundo lugar, são dotados de recursos suficientes para poderem orientar e definir o conteúdo da ação pública. Trata-se, simultaneamente, de recursos posicionais (ocupando lugares permanentes para participar na tomada de decisão), de conhecimentos (capacidade técnica para desenvolver um programa), de legitimidade, de recursos relacionais (reconhecimento social e apoio em redes de interconhecimento) e de recursos temporais (presença contínua em um campo de ação pública). Incrementar os seus recursos é tanto um desafio para a mudança, como uma condição para a mesma, uma vez que o reforço da posição de poder desses atores lhes permite trazer (e acentuar) sua transformação. Trata-se, portanto, de atores envolvidos em uma luta de poder dentro de um domínio de política pública (GENIEYS; SMYRL, 2008). Enfim, como os *policy brokers* na *advocacy coalition framework*, eles se inscrevem nos processos de aprendizagem ligados à sua presença duradoura em um campo de ação pública. De acordo com Peter May (1992), podem-se distinguir três dinâmicas de aprendizagem no quadro das políticas públicas: a aprendizagem instrumental, que diz respeito ao domínio de técnicas e instrumentos e que remete em particular para a fase de implementação das políticas públicas; a da aprendizagem social (*social learning*), que também pode ser descrita como aprendizagem cognitiva porque diz respeito à grade de interpretação dos problemas, aos raciocínios subjacentes à orientação de uma política pública e aos seus objetivos – diz respeito, portanto, à formulação dos problemas e à sua agenda; enfim, a aprendizagem política, que também pode ser qualificada como aprendizagem estratégica porque diz respeito à viabilidade política e, sobretudo, à capacidade de controlar as interações dos atores, que se refere aos processos de decisão. Os atores da mudança estão no centro dessas dinâmicas de aprendizagem múltipla, que se baseiam, em particular, na observação do passado e de casos do exterior ou de outras áreas da política pública, na experimentação e avaliação, no intercâmbio com outros atores, na correção de erros etc.

Para destacar a existência e o papel desses atores programáticos, fomos levados a desenvolver os métodos “clássicos” da sociologia de elite (ou seja, posicional, reputacional e decisional), desenvolvendo um novo quadro metodológico (GENIEYS; HASSENTEUFEL, 2012 & 2020) baseado em três dimensões-chave: a identificação de atores presentes ao longo do tempo em um domínio de política pública; a identificação de elementos de coerência e de coesão para falar de um ator coletivo; a demonstração do poder exercido por esse grupo sobre um domínio de política

pública. Esse triplo requisito leva à proposta de uma abordagem que combina métodos da sociologia das elites e da ação pública, centrada na análise de trajetórias e programas compartilhados por esses atores.

A ABORDAGEM EMPÍRICA DO PROGRAMMATIC ACTION FRAMEWORK

A identificação de um grupo programático

- A abordagem posicional em longo prazo permite identificar os atores suscetíveis de formar um grupo programático (a partir de fontes institucionais: anuários, repertórios, websites etc.).
- A abordagem *sociográfica* das **trajetórias** permite não só uma caracterização sociográfica da população estudada com base em critérios clássicos como gênero, idade de entrada no setor e carreira, diplomas, filiação profissional, mas também identificar percursos e itinerários de carreira semelhantes (com base em fontes biográficas pré-construídas e entrevistas aprofundadas)

A análise da homogeneidade de um grupo programático

- A abordagem *relacional* torna possível capturar as interações formais e especialmente informais que conectam os membros do grupo, bem como os lugares de encontro e socialização entre todos. Baseia-se em entrevistas, observação de reuniões e/ou análise de rede.
- A abordagem *cognitiva* das políticas públicas permite apreender a construção e a apropriação coletiva de um **programa** de ação pública. Baseia-se em entrevistas, textos escritos por esses atores (relatórios, *white papers*, artigos etc.) e na análise de fóruns para deliberação e discussão de diretrizes e instrumentos

A análise de poder de um grupo programático

- Análise dos recursos detidos pelos atores com base em **trajetórias** (a partir de dados sociográficos).
- Análise decisional (em interação) ao longo do tempo: intervenção nos processos de tomada de decisão, a fim de orientar o conteúdo das políticas públicas de acordo com o **programa** de ação (a partir das entrevistas e dos arquivos).

Assim, a inscrição da análise empírica no tempo é necessária para a análise do poder de orientação e de reorientação de uma política pública dos atores programáticos. Baseia-se na aquisição de recursos (legais, materiais, de conhecimento, de legitimidade, sociais, temporais etc.) que esses possuem individual e coletivamente. Para trazê-los à luz, é necessário prestar especial atenção às trajetórias dos atores. Com efeito, embora alguns deles estejam intimamente ligados a cargos ocupados (é o caso, em particular, dos recursos legais e materiais), outros dependem muito mais diretamente de suas trajetórias de longo prazo. É o caso, em particular, dos recursos especializados individuais que resultam da acumulação de conhecimentos e experiências sobre um determinado tema. A sua acumulação pode corresponder a um processo de especialização. É também o caso dos recursos sociais e políticos que se baseiam na estruturação progressiva de redes de interconexões em torno de um determinado indivíduo. No caso dos altos funcionários sociais, a ocupação sucessiva de múltiplos cargos de poder tem conferido gradualmente a esses atores uma capacidade de intervenção na definição de políticas públicas e no aumento da autonomia. Esses recursos concentram-se, sobretudo, na Direção da Segurança Social (DSS) que, com 40 “*staffers*” dotados de competências de alto nível (enarcas/administradores civis) e especializados em políticas de segurança de saúde, está em condições de assumir a gestão das contas sociais.

Esses trabalhos iniciais, que permitiram estabilizar um método, foram posteriormente estendidos a outros casos nacionais e setoriais.

4. O alcance comparativo do Programmatic Action Framework

A primeira pesquisa desse tipo comparou as mudanças na forma como a proteção da saúde é governada na França com as de outros três países europeus (HASSENTEUFEL *et al.*, 2010). A pesquisa enfatizou duas dimensões que pesam no poder dos atores programáticos sobre a ação pública: a sua homogeneidade (recursos coesos) e a sua natureza duradoura (recursos temporais). Dessa forma, na Alemanha, foi identificada uma “coalizão programática” composta por atores mais diversificados (parlamentares, ministros, autoridades políticas, especialistas) do que no caso francês, o que explica em particular a natureza mais negociada e progressiva das mudanças (BANDELOW; HORNUNG, 2018). Na Inglaterra, as comitativas do primeiro-ministro e os ministros da saúde, compostos por especialistas e gerentes, formam “equipes programáticas” que operam em períodos mais curtos do que na França e, essencialmente, trazendo mudanças no nível dos instrumentos. Por último, na Espanha, a frágil estruturação da coalizão programática que busca introduzir elementos de regulação nacional do sistema de saúde regionalizado na década de 1990 explica a natureza limitada da reforma de 2003. Assim, a análise dos recursos e a estruturação dos atores programáticos permitem destacar sua maior ou menor capacidade de redirecionar a ação pública. É também por isso que só falamos de

elite no caso da França, devido à maior homogeneidade do grupo programático e seu papel central na formação da ação pública ao longo do tempo.

O alcance analítico e empírico do PAF foi então testado nos Estados Unidos¹⁷⁰, nos mesmos setores: proteção e defesa da saúde. Do outro lado do Atlântico, a PAF permitiu identificar o papel-chave de atores com experiência profissional centrada em um domínio específico de ação pública. Na verdade, este trabalho sobre os casos franceses e americanos mostra que as elites “que influenciam” as reformas e o processo de tomada de decisão nas reformas da segurança da saúde e da política de defesa são essencialmente aquelas que estão profissionalmente ancoradas nelas em longo prazo. A duração média de suas carreiras profissionais no setor é bem superior a 20 anos (GENIEYS, 2008 [2010]; DARVICHE *et al.*, 2013). Essa longa duração é frequentemente acompanhada, devido à interação de alternância política, por uma elevada mobilidade entre empregos profissionais no mesmo setor. Na França, isso significa ocupar posições dentro do Estado e de sua periferia (instituições de especialização, controle e avaliação de políticas públicas), enquanto nos Estados Unidos a mobilidade ocorre nas fronteiras do Estado em *think tanks* ou em outras organizações sem fins lucrativos (GENIEYS; JOANA, 2015[2017]).

Se a oposição entre o tipo de Estado e o tipo de movimento de elite é ainda perceptível (BIRNBAUM, 1984), uma vez que as viagens de ida e volta público-privadas são mais significativas nos EUA, os seus efeitos são atenuados no caso das longas carreiras setoriais observadas (Genieys, [no prelo]). O “desvio” do setor privado, no caso de ‘*long-term insiders*’ americanos, se efetua, principalmente, para o setor de seguro de saúde, no domínio de atividades sem *non profit*. No caso francês, a maior parte do tráfego é efetuada dentro do perímetro setorial do Estado, sendo a transição para o setor privado mais generalizada no final de uma carreira. No entanto, compartilham uma lógica comum de circulação que os leva a reinvestir a estrutura decisional do poder para reformar as políticas, melhorando a capacidade regulatória do Estado.

No caso das reformas do sistema de proteção social ou da escolha do formato das forças armadas americanas, essa pesquisa mostrou que, dentro do pequeno grupo de atores que desenvolvem uma longa carreira setorial, a mudança para o setor privado não altera, longe disso, seu desejo de fortalecer o poder do Estado sobre as políticas públicas. Ao refinar a análise das trajetórias individuais dos “*long-term insiders*”, não sobre seus movimentos entre público e privado, mas sobre seu possível movimento entre os poderes Executivo e Legislativo ou dentro de um único poder, foi apontada a dimensão institucional de suas carreiras, que até então havia sido reduzida. Nesse sentido, três tipos de trajetórias de Washington foram identificados dentro do *back office* da Casa Branca, do Congresso e dos Ministérios da Saúde e da Defesa: a dos “*migrants institutionnels*”, a dos “*technocrats facilitateurs*” e a dos “*bureaucrates des politiques*”.

¹⁷⁰ No âmbito da pesquisa Opera (*Operationalizing Programmatic Elites Research in America* 1988-2010) financiada pela ANR (ANR-08-BLAN-0032) e dirigida por W. Genieys.

No caso do seguro saúde, essas trajetórias têm sido apreendidas pelo prisma de sua continuidade/descontinuidade entre as duas tentativas de reforma do seguro saúde feitas pelo presidente B. Clinton (1992-94) e B. Obama (2008-2010). Foi apontado como alguns “veteranos” da era Clinton conseguiram integrar um pequeno número de “*newcomers*” nas suas fileiras, enquanto redefiniam o projeto de reforma de uma perspectiva bipartidária. A trajetória dos migrantes institucionais destaca o papel central de um pequeno grupo de *policy elites* que circularam estrategicamente entre os dois ramos do poder para reduzir o peso dos *veto-groups* no Congresso. Mostra, também, como no caso dos “gestores sociais” franceses, que as trajetórias dos novos entrantes seguem os passos de seus predecessores, como evidenciado pelo seu envolvimento nas mesmas organizações de controle de custos das políticas públicas, principalmente do *Health Care Financing Administration* (HCFA, CMS desde 2001), do *Departement of Health & Human Services* (DHHS), do *Office of Management and Budget* ou do *Congressional Budget Office*. Por sua vez, “facilitadores tecnocráticos” correspondem àqueles que, embora circulando dentro de apenas um dos ramos do poder, adquirem conhecimentos especializados na formulação de “*policy issues*”. Sua passagem pela alternância política em organizações para-estatais bipartidárias, como a *Alliance for Health Care Reform* ou o *Center on Budget and Policy Priority*, permitiu-lhes desempenhar um papel importante na reformulação de um projeto de reforma destinado a controlar os custos do seguro saúde. Enfim, a trajetória dos burocratas políticos corresponde à dos funcionários de carreira do Congresso ou dos altos funcionários de carreira que foram nomeados politicamente em algum momento de suas carreiras e àqueles que fazem parte dos corpos de inspeção setorial ou do *Office des Actuaires*, especializaram-se no combate à deriva orçamentária das reformas das políticas públicas. A convergência dessas trajetórias torna possível entender como um grupo programático se estruturou com o objetivo de aprovar uma reforma tão importante quanto a *Patient Protection and Affordable Care Act* em 2010, fortalecendo significativamente o papel das autoridades públicas no sistema de seguro saúde dos Estados Unidos. Assim, as políticas de elite baseadas em longas carreiras setoriais, apesar dos efeitos da *revolving door* que impõe um movimento em direção ao setor privado, acumulam recursos suficientes para poderem governar desde “o interior” do processo decisório que levou à reforma. Nessa configuração, eles foram capazes de se estabelecer como guardiões do *Policy State* durante o período de implementação da reforma antes de retornar ao setor privado com a chegada da administração Trump (GENIEYS, [no prelo]).

No setor da Defesa, a análise centrou-se nos debates suscitados pela Revolução nos Assuntos Militares a partir de 1992, que conduziram à tentativa de reforma iniciada por G. W. Bush e seu secretário de Defesa D. Rumsfeld desde 2001. Encontramos aí o papel exercido na promoção dessas ideias pelas elites de políticas públicas formadas sob as administrações repúblicas de R. Reagan e G. H. Bush, que vão muito além dos círculos dos “vulcans” descritos por J. Mann (2004). O

Office of Net Assessment, uma estrutura interna de previsão colocada diretamente sob a autoridade do Secretário de Defesa desde a década de 1970, serve assim como um ponto de encontro para atores que defendem a sustentabilidade do aparato militar americano, enfatizando a necessidade de preservar suas capacidades tecnológicas em um momento de fim da Guerra Fria, quando a busca por dividendos de paz se tornou atual. A conformação particular desse grupo de elite de políticos é, contudo, expressa na incapacidade dos seus membros de agregar facilitadores tecnocráticos que possam formular, em termos aceitáveis para todas as cimeiras do setor da defesa dos EUA, os objetivos e medidas abrangidos pela reforma. O fracasso da tentativa de D. Rumsfeld, a partir de 2001, testemunha, assim, a sua incapacidade de superar os grupos de *veto-groups* presentes no seio do Estado-Maior e do Congresso, embora o relançamento dos gastos militares iniciado por G. W. Bush tenha tornado menos drástico o controle dos custos orçamentais do setor.

No total, a análise da circulação da elite mostra que, ao desenvolver conhecimentos específicos sobre a orientação política e o controle da deriva de seus custos orçamentários, as elites políticas americanas, apesar de seu envolvimento mais frequente no setor privado, se investem, como na França, em um papel de guardiãs das políticas de Estado, no âmbito do *Policy State* dos EUA (Orren Skowroneck, 2017). Esse papel observado corresponde empiricamente ao de “*custodians of the Policy State*” (GENIEYS, [no prelo]). Mais recentemente, esse quadro de análise foi utilizado para analisar as políticas de apoio aos pequenos agricultores no Brasil e no México durante um longo período (1960-2000) (LECUYER, 2018).¹⁷¹ Essa questão tem sido tratada de forma diferente nos dois países: foi incluída nas políticas agrícolas (com uma orientação produtiva) no Brasil e no enquadramento institucional e cognitivo, principalmente em relação às políticas sociais que se referem à gestão política clientelista dos pequenos agricultores no México. As diferenças nas trajetórias de institucionalização da assistência técnica de extensão rural (ATER), transferidas em ambos os países pela Fundação Rockefeller na década de 1940, resultam em muito maior empoderamento e institucionalização no Brasil, onde essa política é monopolizada por agrônomos, do que no México, onde os agrônomos são marginalizados pelos hidrólogos. Essas diferenças são explicadas por uma análise dos atores que levam (ou tentam levar) essas políticas em ambos os países, utilizando os métodos do quadro de análise da ação programática. Permite revelar no Brasil a estruturação, a partir dos anos 1970, de um grupo especializado de “extensionistas” portador de um programa de mudança baseado no tipo de aprendizagem estabelecido na região do Nordeste, no âmbito da Embrater, ao passo que, no México, os atores que partilham um programa de mudança são menos especializados, mais diferenciados e mais dependentes da política. A evolução do papel desses atores também é analisada no contexto da transição democrática da

¹⁷¹ Outras teses recentes mobilizam essa abordagem em outros contextos e em outras políticas públicas: a tese de Benoît Granier sobre política energética no Japão (GRANIER, 2017).

década de 1980, seguida da consolidação desses regimes políticos a partir da década de 1990, levando à formação de um “regime parcial” em torno da agricultura de pequena escala no Brasil (no âmbito do Pronaf), enquanto no México a gestão da agricultura camponesa está sendo gradualmente incorporada a programas globais de combate à pobreza. Portanto, o papel fundamental de uma elite programática composta por agrônomos no Brasil permite compreender a institucionalização e o empoderamento de uma política em favor da agricultura de pequena escala, enquanto no México essa política é mais frágil por causa da competição entre diferentes grupos de atores e menos integrada por causa da forte dependência política dos atores (papel dos mandatos presidenciais), de modo que a autonomia setorial é menor. Assim, o trabalho de Lauren Lecuyer mostra o escopo da análise centrada em atores programáticos para analisar políticas públicas em um contexto autoritário e no contexto de processos de mudança de regime político, além de uma área geográfica e um domínio de políticas públicas que não foram levados em conta por essa abordagem.

Conclusão

De um ponto de vista empírico, a pesquisa realizada com base no quadro de análise da ação programática (PAF) levou à ênfase no papel transformador de grupos de atores internos ao Estado, particularmente nos estudos de casos franceses (mas não exclusivamente). Esse resultado apresenta um interesse duplo, tanto em relação à sociologia das elites (para a questão dos atores que dominam as políticas públicas), como em relação à análise das políticas públicas (que realça a importância da lógica da liberalização e da privatização do Estado). A análise dos atores que dominam um setor de políticas públicas levanta a questão da autonomia do Estado de forma centralizada, não apenas em função de suas interações com grupos de interesse, mas também da agenda de mudança na ação pública que eles carregam. Nos casos estudados, os programas se baseiam na vontade de reafirmar a autoridade e a autonomia do Estado por meio de modos de governo distantes da ação pública. O modelo de Estado regulatório apoiado por atores programáticos é projetado para excluir grupos de interesse anteriormente dominantes da “elaboração” das políticas públicas. Desse ponto de vista, essa pesquisa não só difere das análises em termos de governança, mas é, sobretudo, parte de uma preocupação de cruzamento da sociologia da ação pública e da sociologia do Estado para revelar a dinâmica de rediferenciação do Estado (HASSENTEUFEL, 2007; BIRNBAUM, 2018). Como Philippe Bezes e Frédéric Pierru (2012) apontam, uma das formas de aproximar esses dois domínios de análise, que se afastaram tanto na França quanto nos Estados Unidos, é levar em conta a análise dos atores que exercem o poder dentro do Estado (*governmental officials-in-action*), em particular por meio de sua capacidade de liderar e redirecionar a ação pública, concentrando-se assim no *Policy*

State (ORREN; SKOWRONEK, 2017; GENIEYS, 2020). Ao colocar no centro da análise o papel dos grupos de atores mais ou menos homogêneos, lutando pelo poder sobre a ação pública e portadores de programas de mudança focados na capacidade autônoma de governo do Estado, o marco analítico da ação programática permite compreender as transformações do Estado tanto em termos de governança, como de diferenciação. Na verdade, ela combina uma sociologia dos atores que permite compreender o grau de autonomia que esses possuem enquanto responsáveis pela mudança em relação aos grupos de interesse, um estudo dos processos decisoriais que atualizam as interações entre os atores estatais e não estatais, e uma análise dos programas de ação pública que têm como objeto o governo do Estado.

Referências bibliográficas

BANDELOW, N.; HORNUNG, J. The programmatic elite in German health policy: Collective action and sectoral history. *Public Policy & Administration*, 2018.

BEZES, Philippe. *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*. Paris: Presses Universitaires de France, 2009.

BIRNBAUM, P. *Les sommets de l'État. Essais sur l'élite du pouvoir en France*. Paris: Le Seuil, 1977.

BIRNBAUM, Pierre. *Où va l'Etat? Essai sur les nouvelles élites du pouvoir*. Paris: Le Seuil, 2018.

BIRNBAUM, Pierre. Types d'élites et nature de l'Etat. *Pouvoirs*, n. 29, p. 121-128, 1984.

BODIGUEL, J. L. *Les anciens élèves de l'ENA*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1978.

BOURDIEU, P. *La noblesse d'État. Grandes écoles et esprits de corps*. Paris: Editions de Minuit, 1989.

COHEN, E. *Le colbertisme high-tech: économie du grand projet des Télécom*. Paris: Hachette, 1992.

DARBEL, A.; SCHNAPPER, D. *Morphologie de la haute administration française*. Paris: Mouton, 1969. 2 vols.

DARVICHE, Saïd; GENIEYS, William; HOFFLER, Catherine; JOANA, Jean. Des 'long timers' au sommet de l'État américain. Les secteurs de la Défense et de la Santé (1988-2010). *Gouvernement et action publique*, v. 2, n. 1, p. 10-38, 2013.

EYMERI, J. M. *La fabrique des énarques*. Paris: Economica, 2001.

GENIEYS, W. *Gouverner à l'abri des regards. La réussite de l'Obamacare*. Paris: Presses de Sciences Po, 2020.

GENIEYS, W. *Governing with the insiders. Sociologie des back-offices du pouvoir santé de Clinton à Obama* (no prelo).

- GENIEYS, W. *L'élite des politiques de l'État*. Paris: Presses de Sciences Po, 2008.
- GENIEYS, W. *The new custodians of the State. Programmatic elites in French society*. New Brunswick (NJ): Transactions Books, 2010.
- GENIEYS, W.; HASSENTEUFEL, P. De la transition à la consolidation des régimes politiques: une comparaison Espagne-Allemagne. *Revue Internationale de Politique Comparée*, v. 4, n. 3, p. 699-732, 1997.
- GENIEYS, W.; HASSENTEUFEL, P. Qui gouverne les politiques? Par de là la sociologie des élites. *Gouvernement et Action Publique*, v. 1, n. 2, p. 89-115, 2012.
- GENIEYS, W.; HASSENTEUFEL, P. The shaping of the new State elites. Healthcare policymaking in France since 1981. *Comparative Politics*, v. 47, n. 3, p. 208-295, 2015.
- GENIEYS, W.; JOANA, J. Bringing the State elites back in? Les Gardiens des politiques de l'État en Europe et aux États-Unis. *Gouvernement et Action Publique*, v. 4, n. 3, p. 57-80, 2015.
- GENIEYS, W.; SMYRL, M. *Elites, ideas and the evolution of public policy*. London/New York: Palgrave, 2008.
- GENIEYS, William (dir.). *Le choix des armes. Théories, acteurs et politiques*. Paris: Editions du CNRS, 2004.
- GENIEYS, William; JEAN, Joana. The custodians of the State policies dealing with the financial crisis: A comparison between France and the US. *International Relations and Diplomacy*, v. 5, n. 6, p. 322-341, june 2017.
- GEORGAKAKIS, Didier (dir.). *Le champ de l'eurocratie*. Paris: Economica, 2012.
- GRANIER, Benoît. *Circulations transnationales et transformations de l'action publique. La mobilisation des sciences comportementales dans la politique énergétique japonaise*. Thèse de science politique – Université Lumière Lyon 2, Lyon, 2017.
- HASSENTEUFEL P. et al. *L'émergence d'une élite du Welfare? Le cas des politiques de protection maladie et en matière de protections familiales*: Paris, Rapport de recherche MIRE, 1999.
- HASSENTEUFEL, P.; GENIEYS, W. The programmatic action framework: An empirical assessment. *Eur Policy Anal*, 00:1–20, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/epa2.1088>. Acesso em: 20 mar. 2021.
- HASSENTEUFEL, Patrick; SMYRL, Marc; GENIEYS, William; MORENO, Javier. Programmatic actors and the transformation of European health care States. *Journal of Health Politics, Policy and Law*, v. 35, n. 4, p. 517-538, 2010.
- JOBERT, B.; THÉRET, B. France: consécration républicaine du néo-libéralisme. In: JOBERT, B. (dir.). *Le tournant néo-libéral en Europe*. Paris: L'Harmattan, 1994. p. 21-86.
- KESLER, J. F. *L'E.N.A., la société, l'État*. Paris: Berger-Levrault, 1985.
- KESSLER, M.-Ch. *Les grands corps de l'État*. Paris: Presse de la F.N.S.P., 1986.

- KESSLER, M.-Ch. *La politique de la haute fonction publique*. Paris: Presses de la F.N.S.P., 1978.
- LECUYER, Lauren. *Analyse comparée des élites bureaucratiques fédérales en Brésil et au Mexique. L'exemple des trajectoires des politiques d'appui à la petite agriculture (1960-2000)*. Thèse de science politique – Université de Montpellier, 2018.
- MANN, James. *The rise of the vulcans. The history of Bush War Cabinet*. New York: Penguin Books, 2004.
- MAY, Peter. Policy learning and failure. *Journal of Public Policy*, v. 12, n. 4, p. 331-354, 1992.
- ORREN, Karen; SKOWRONECK, Stephen. *The policy State. An American predicament*. Cambridge (Ma.): Harvard University Press, 2017.
- ROUBAN, L. *La fin des technocrates?* Paris: Presses de Sciences Po, 1998.
- ROUBAN, L. Les énarques en cabinets. 1984-1996. *Les Cahiers du CEVIPOF*, FNS-P-CNRS, n. 17, 1997.
- ROUBAN, L. *Le pouvoir anonyme. Les mutations de l'État à la française*. Paris: Presses de Sciences Po, 1994.
- SIMONNOT, Philippe. *Les nucléocrates*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, 1978.
- SULEIMAN, Ezra N. *Les élites en France. Grands corps et grandes écoles*. Paris: Le Seuil, 1979.
- SULEIMAN, Ezra N. *Les hauts fonctionnaires et la politique*. Paris: Le Seuil, 1976.
- SULEIMAN, Ezra N.; COURTY, Guillaume. *L'âge d'or de l'Etat. Une métamorphose annoncée*. Paris: Editions du Seuil, 1997.
- THOENIG, J.-C. *L'ère des technocrates*. Paris: L'Harmattan, 1987. 1ère édition 1973.

PARTIDOS POLÍTICOS E POLÍTICAS PÚBLICAS: DO “EFEITO PARTIDO” À ANÁLISE DO PAPEL DOS ATORES PARTIDÁRIOS NA CONSTRUÇÃO DA AÇÃO PÚBLICA

Anne-Cécile Douillet¹⁷²

Os partidos políticos são atores de política pública? O lugar deste capítulo em uma parte especificamente dedicada aos atores das políticas públicas sugere que sim. No entanto, no final, há pouca menção aos partidos políticos nos estudos de análise das políticas públicas. Isso não nos deve levar a concluir muito rapidamente que os partidos políticos estão ausentes dos processos de produção de políticas públicas. Os vínculos entre os partidos políticos e as políticas públicas, aliás, têm sido questionados pela Ciência Política; a pergunta “*political parties matter?*” até se tornou bastante clássica. Se as conclusões dos estudos que levantam essa questão estão longe de ser inequívocas (BURSTEIN; LINTON, 2002), elas destacam um “efeito de partido” em algumas circunstâncias. No entanto, essa pergunta raramente é feita a partir de uma sociologia da perspectiva da ação pública, atenta aos atores e processos da confecção da ação pública. Um dos desafios deste capítulo é mostrar como essa perspectiva pode ajudar a renovar as formas de compreender as ligações entre os partidos políticos e as políticas públicas.

A questão dos vínculos entre os partidos políticos e as políticas públicas está presente há muito tempo, ao menos implicitamente, em certo número de análises sobre partidos políticos, nos quais as propostas de intervenção pública aparecem como “recursos e objetos de competição partidária” (COMAN; PERSICO, 2014). As análises que consideram os partidos como empresas que ganham votos (DOWNS,

¹⁷² Este capítulo foi amplamente enriquecido pelas reflexões iniciadas com Rafaël Cos a partir de 2015, em conexão com seu trabalho sobre a produção dos programas do Partido Socialista Francês (COS, 2019). Essa reflexão foi primeiramente estruturada como parte de uma seção temática no congresso da AFSP de 2015 (“Colocar as ideias de volta na profissão? O lugar das ‘ideias’ na profissão política”), depois por ocasião da coautoria de um artigo (ARGIBAY; COS; DOUILLET, 2018) e da preparação de uma revista sobre o trabalho partidário em questões de ação pública.

1957) defendem assim a ideia de que a busca pela maximização do sufrágio leva a alinhar programas e propostas partidárias com as expectativas do eleitor médio. Quando os partidos são vistos como a expressão das clivagens sociais (LIPSET; ROKKAN 1967), as políticas que promovem parecem refletir as expectativas dos grupos sociais dos quais emergem. Nas teorias chamadas de “competição sobre as metas” (STOKES, 1963; ROBERTSON, 1976), que colocam a defesa das perspectivas e prioridades das políticas públicas no centro da competição interpartidária, cada partido luta para impor no debate público e político os objetivos que “possui” e tende a favorecê-los quando se trata de chegar ao poder. Enfim, teorias como as do partido *catch-all* (KIRCHHEIMER, 1966) ou do partido-cartel (KATZ; MAIR, 1995) colocam em evidência os incentivos de uma aproximação ideológica entre os partidos, que tendem a formular propostas de políticas públicas cada vez mais próximas. Todo esse trabalho questiona a lógica segundo a qual os partidos políticos defendem uma determinada orientação de política pública. Outro conjunto de estudos, menos centrado nos partidos do que nos *outputs* das políticas públicas, avalia os efeitos da adesão ao poder de um determinado partido (ou coligação) ou o impacto da orientação política (direita/esquerda) do partido majoritário nas políticas praticadas. O raciocínio é, então, comparativo, quer a perspectiva seja diacrônica ou baseada em uma comparação de diferentes casos nacionais. A questão torna-se então “*Do parties make a difference?*” (BLAIS; BLAKE; DION, 1996). Nas duas perspectivas rapidamente apresentadas aqui, a análise do *policy process* permanece completamente marginal, se não ausente, com foco nos partidos e seus programas ou em mudanças no conteúdo das políticas públicas, e não na produção da ação pública.

Assim como os modos de participação partidária nos processos de produção da ação pública não estão muito presentes nos trabalhos sobre os partidos políticos, esses últimos parecem não estar muito presentes nos trabalhos de sociologia da ação pública, na França, como em outros lugares. Se a sociologia da ação pública está atenta à fabricação das políticas públicas, aos seus atores e às interações no trabalho, por outro lado, tem prestado apenas atenção marginal aos partidos políticos. No entanto, essa ausência é mais o produto de um ponto cego do que a tradução de uma ausência empiricamente observável. De fato, os partidos têm sido diluídos na complexidade dos sistemas de atores ou marginalizados pela preocupação de destacar o papel dos atores não governamentais ou não eleitos, na perspectiva de desconstrução das análises de políticas públicas muito formalistas ou institucionais. É por isso que, apesar de tudo, é possível encontrar na ciência política francesa certo número de elementos que permitem apreender os partidos políticos como atores das políticas públicas. Diversos tipos de estudos, com efeito, podem contribuir para a reflexão sobre a contribuição dos partidos na fabricação da ação pública. Nem todos se situam principalmente em uma perspectiva sociológica de ação pública, mas alguns foram nutridos por ela; outros podem ser revisitados à luz de suas problemáticas. Todos mostram o interesse de um cruzamento entre a sociologia política e a análise de políticas públicas.

Nos trabalhos de Ciência Política desenvolvidos na França, os partidos políticos aparecem assim na viragem da análise de uma determinada política setorial, sem que a questão da sua participação na fabricação das políticas públicas seja sempre central (1). Esses trabalhos revelam questões e métodos de análise originais sobre os vínculos entre partidos políticos e políticas públicas, distintos das análises que avaliam a influência dos partidos no poder sobre a direção das políticas públicas, segundo as abordagens principalmente quantitativas. No entanto, essa abordagem macroestatística não está ausente da pesquisa francesa, muitas vezes no contexto de programas de pesquisa internacionais. A integração do raciocínio e do questionamento da sociologia da ação pública nesses projetos sobre o efeito dos partidos dominantes permite, então, desenvolver uma análise menos modeladora e mais atenta aos casos dissonantes (2). Enfim, a preocupação recorrente de articular melhor a ação política e a ação pública (*politics & policies*) também conduziu a questões sobre a contribuição dos partidos políticos para a ação pública com base nos trabalhos de sociologia política. Os que se ocupam da profissão política, bem como os que se ocupam dos programas partidários, oferecem assim renovações problemáticas interessantes (3).

1. Existe um lugar para os partidos na sociologia da ação pública?

Como já foi apontado, a literatura sobre políticas públicas na França tem mostrado pouco interesse pelos partidos políticos: qualquer que seja a perspectiva escolhida (abordagem cognitiva, sociologia das organizações, sociologia dos campos, abordagem através de instrumentos, governança etc.),¹⁷³ a atenção prioritária tem sido dada a outros atores. Isso pode ser explicado pela forma como a análise das políticas públicas se desenvolveu, mas não impede o surgimento de partidos políticos como parte do estudo de uma determinada política, atores, entre outros, na fabricação das políticas públicas. Essa consideração dispersa dos partidos políticos na análise das políticas públicas permite, no entanto, identificar alguns questionamentos ou grades de análise mais gerais.

1.1 Atores marginalizados ou diluídos na “variável política”

Enquanto, na década de 1980/1990, a ciência política norte-americana foi marcada pelo ressurgimento de um interesse pelo Estado e suas instituições (*Bringing the State Back In*), o desenvolvimento da análise de políticas públicas na França, na mesma época, é acompanhado por uma forma de desconstrução de uma visão monolítica do Estado (SMYRL, 2002), impulsionada pela sociologia das

¹⁷³ Ver Parte 1 deste livro.

organizações (DUPUY; THOENIG, 1985), mas também pelo estudo do “Estado em interação” (HASSENTEUFEL, 1995), uma extensão do “Estado em ação” (JOBERT; MULLER, 1987), já associado a uma forma de neocorporativismo setorial. Nessas condições, são, por um lado, os diferentes segmentos da administração e, por outro, os grupos de interesse que despertam o envolvimento dos pesquisadores. A introdução, a partir dos anos 1990, das abordagens de governança conduziu à valorização da diversidade e da multiplicação dos atores envolvidos (coletividades territoriais, União Europeia, empresas privadas, consultores, “sociedade civil” etc.), sem, contudo, introduzir partidos políticos na análise. Graças ao crescente interesse na ação pública territorial, em conexão com a descentralização e territorialização da ação pública, os membros eleitos locais são objeto de questionamentos específicos sobre seu modo de envolvimento nos processos de ação pública (LE BART, 2003; DOUILLET, 2003; BÉAL; PINSON, 2014); mas os partidos, enquanto tais, permanecem ausentes e a questão da filiação partidária dos eleitos nem sempre é colocada, sendo a questão central a do posicionamento dos eleitos em um contexto de reconfiguração dos sistemas de ação pública (descentralização, internacionalização, abertura aos atores privados etc.). Sintomaticamente, se o papel na ação pública das elites administrativas (GENIEYS, 2008), dos movimentos sociais e grupos de interesse (Michel, 2010), dos membros eleitos locais (DOUILLET; ROBERT, 2007) e até mesmo o da participação cidadã (MAZEAUD; SA VILAS BOAS; BERTHOMÉ, 2012) são objeto de livros ou artigos de síntese, é difícil encontrar o equivalente para os partidos políticos, além de um verbete no dicionário (COMAN; PERSICO, 2014), e um número da revista *Gouvernement et Action Publique* (COS; DOUILLET, 2020).

Quando os partidos se mencionam em relação à ação pública, trata-se antes de o fazer no contexto das abordagens estatísticas sobre a influência dos partidos no poder, que estão bastante distantes dos modos de análise das políticas públicas e da sociologia da ação pública (ver Ponto 2). No entanto, os partidos também aparecem em obras mais monográficas, atentos às configurações e contextos em que as políticas públicas se desenvolvem, e procurando revelar os processos pelos quais uma questão é colocada na agenda ou parte de um programa de intervenção pública. Em particular, o trabalho sobre a ação pública territorial levanta a questão do efeito da filiação partidária dos funcionários eleitos à frente de uma comunidade sobre as orientações e o conteúdo das políticas adotadas. Por exemplo, as políticas locais de segurança têm suscitado diferentes análises desse ponto de vista (LE GOFF, 2005; DE MAILLARD, 2007; DOUILLET; DUMOULIN; GERMAIN, 2012; FREYERMUTH, 2013). Resulta desses trabalhos que a questão foi retomada pelos representantes eleitos do partido socialista e pelos representantes eleitos de direita, com o mesmo tom punitivo, ao mesmo tempo que se enfatiza que isso ocorre em um contexto de conversão das elites nacionais do partido socialista em questões de segurança. Também parece que, em última análise, é menos a etiqueta partidária que determina a orientação das políticas conduzidas do que as configurações eleitorais e, em particular, a intensidade da competição política. Esses estudos são interessantes na

medida em que mostram que o efeito da “variável partidária” deve ser analisado de forma contextualizada, com funcionários eleitos locais alinhando-se mais ou menos ao longo de uma linha partidária dependendo das configurações, enquanto em muitas questões as divisões partidárias tendem a enfraquecer-se de qualquer maneira (ARNAULT; LE BART; PASQUIER, 2007). No entanto, os partidos políticos não aparecem aqui como verdadeiros atores das políticas públicas: é menos a ação dos partidos do que o posicionamento dos funcionários eleitos, em relação ao seu rótulo partidário, que é colocado no centro da análise. O que está em jogo é, sobretudo, a transmissão (ou não) a um representante eleito da posição do seu partido, a qual é apreendida como homogênea e relativamente unívoca. Em outras palavras, os partidos são reduzidos a uma “variável política” que atua, ou não, de acordo com as configurações, por meio de eleitos locais. Além disso, enquanto esses trabalhos estão atentos às diferentes escalas e espaços em que as políticas públicas (nacionais e locais) são implementadas, o “partido” se reduz à sua organização nacional.

1.2 Os partidos atores de políticas setoriais

No entanto, alguns raros estudos sociológicos sobre a ação pública têm-se centrado especificamente na forma como as estruturas partidárias intervêm nos processos de construção das políticas públicas. Esses raros exemplos não concluem necessariamente em um papel central dos partidos políticos, e nem todos conduzem a resultados semelhantes. No entanto, têm em comum o fato de se concentrarem em como as organizações partidárias se posicionam nos fóruns e arenas¹⁷⁴ de políticas públicas e entram na “caixa preta” dos partidos políticos com o objetivo de capturar o que é discutido e disputado lá. O partido já não é considerado aqui apenas como um rótulo, ao qual se podem associar posições, mas como um ator coletivo, muitas vezes marcado por divisões internas, mas que também pode fornecer recursos de ação pública para aqueles a quem está associado. Como Rosa Mulé (1997) apontou, uma maneira de avançar na compreensão da relação entre partidos e políticas públicas não é considerá-los como unidades, mas como “sistemas políticos em miniatura”: levar em conta o “*party underworld*” torna possível entender melhor os recursos e as margens de manobra disponíveis para um ou outro líder de partido no poder.

Vários exemplos ilustram como essa abordagem foi implementada nos trabalhos franceses. Em seu trabalho sobre políticas habitacionais, Philippe Zittoun (2001) analisa em particular o momento da chegada da esquerda ao governo em meados da década de 1980 e mostra como o partido socialista se coloca no centro de um processo de troca de recursos: a “doação” por um grupo profissional de uma proposta de ação pública ao partido (que o vê como um meio de alimentar

¹⁷⁴ Sobre essa distinção, ver JOBERT, 2004.

seu programa e credibilidade) cria uma dívida, que o partido honra ao defender a proposta uma vez no poder. Se o partido socialista não aparece aqui como um produtor direto de uma “solução de ação pública”, e se o caso evidencia a fraqueza da experiência estritamente partidária, o partido é um ator central, pois permite que propostas sejam colocadas na agenda do governo. Além disso, esse caso mostra como um partido “trabalha” em questões e propostas de ação pública, no contexto de uma “comissão de alojamento” composta por três representantes eleitos e profissionais do setor. Os partidos que recebem e promovem propostas de ação pública também aparecem, como no trabalho de Yves Surel (1997) sobre as políticas do livro. O estudo do “*lobbying* eleitoral” (COURTY; GERVAIS, 2016) mostra, aliás, que os partidos são efetivamente alvos de numerosos grupos mobilizados, especialmente em período eleitoral. No entanto, é, então, um candidato tanto quanto um partido que é solicitado e a apropriação das propostas faz parte de jogos complexos, vinculados ao posicionamento do candidato em seu partido e às relações do grupo mobilizado com uma ou mais facções do partido (COS, 2016). Essa ideia de um partido “transformador” (processador) também é encontrada em alguns trabalhos sobre partidos brasileiros: é a ideia apresentada, por exemplo, por Paolo Fábio Dantas Neto (2013) com base em seu estudo sobre as propostas de emenda feitas pelos partidos brasileiros no Congresso.¹⁷⁵

Outros estudos de sociologia da ação pública que questionam o papel que os partidos políticos podem desempenhar mostram, acima de tudo, sua fraqueza. É o caso da pesquisa de Bruno Jobert e Bruno Théret (1994) sobre a “virada neoliberal” da primeira metade dos anos 1980 na França. Olhando atentamente para a forma como, nas décadas de 1970 e 1980, os especialistas internos e os debates foram organizados no seio do Partido Socialista, observaram que o Partido acolheu peritos e intelectuais que se mobilizaram para interesses e visões de mundo muito diferentes, sem coerência. Segundo eles, essa diversidade é um recurso para a fracção dirigente do PS (Partido Socialista), que mantém as divisões para organizar as alianças, mas traduz-se na ausência de um projeto comum. Nesse contexto, “na maioria das áreas, a capacidade de especialização dividida não supera a da alta administração”, que pode assim tributar as receitas neoliberais a que se converteu, especialmente em matéria econômica, quando tanto a maioria parlamentar, como o Presidente da República são socialistas. O partido aparece aqui como um ator coletivo frágil, devido às lutas internas pelo poder. É também o que se ressalta do trabalho de Aurélien Evrard (2012) sobre as políticas energéticas conduzidas pela “esquerda plural” na França: enquanto o Partido Verde está associado ao governo, não consegue influenciar a política energética. No entanto, a comparação dos Verdes franceses com o Grünen alemão torna essa fragilidade não uma característica inerente a todos os partidos políticos, mas o resultado de um conjunto de fatores,

¹⁷⁵ “*The parties function more as processors of ideas produced outside their institutional environment than as original producers.*”

institucionais (organização dos poderes e estrutura do setor energético), mas também estritamente partidários (ligações com movimentos sociais e redes associativas, capacidade de negociar seu lugar no governo, estratégias dentro do governo). O interesse desse último exemplo é inserir a “influência” de um partido em todo um conjunto de atores e instituições. O interesse de uma abordagem em termos da sociologia da ação pública é, então, focar não apenas no partido, mas estudá-lo em um contexto institucional, político e social particular.

Em todos esses estudos, que tomam o tempo necessário para analisar como, em que medida e em que condições um determinado partido contribui ao desenvolvimento de políticas públicas, os partidos acabam por aparecer menos como verdadeiros “atores coletivos” do que como espaços onde as ideias, os indivíduos e as ambições se confrontam entre si. O que emerge desses estudos é que a estruturação desse confronto, mas também as relações do partido com uma série de outros atores podem ter um impacto sobre a forma como os membros do partido em posição de poder (no governo, no parlamento, numa autoridade local) podem orientar (ou não) o processo de elaboração das políticas públicas. Finalmente, é sempre por intermédio dos seus membros no poder que os partidos contribuem para a ação pública nessas análises. Esse é também o caso dos estudos que procuram medir o efeito sobre as políticas dos partidos no poder.

2. Da medida às condições de influência dos partidos políticos nas políticas públicas

Embora os sociólogos da ação pública tenham realizado relativamente pouco trabalho sobre a questão dos vínculos entre partidos políticos e políticas públicas, outros cientistas políticos, mais versados nas principais pesquisas estatísticas, multiplicaram os trabalhos tentando avaliar a influência dos partidos políticos nas políticas públicas, analisando até que ponto os orçamentos públicos ou as orientações políticas mudam de acordo com o partido no poder. Na França, como em outros países, o trabalho de manipulação de séries estatísticas importantes tem explorado essa questão, mas com predileção pelos níveis locais de governo. No entanto, alguns pesquisadores examinaram o nível do governo central em pesquisas comparativas internacionais. A integração de algumas das contribuições da sociologia da ação pública levou a uma mudança nesses trabalhos para abordagens menos modeladoras.

2.1 Medir o efeito dos partidos no poder

Na literatura internacional, a questão da relação entre partidos políticos/políticas públicas está principalmente associada ao trabalho de manipulação de

indicadores quantitativos, especialmente sobre a evolução do gasto público, ou gasto social mais especificamente, de acordo com o partido no poder. Estudos mais antigos mostram que a evolução das despesas sociais depende menos do partido no poder do que das conjunturas econômicas e da evolução demográfica (WILENSKI, 1975). Essa tese da fraca influência partidária é também a da pesquisa que destaca o peso das “heranças” e dos contratempos institucionais na ação pública (ROSE; DAVIES, 1994) ao mostrar o efeito tênue da cor política do governo no poder. Essas teses têm sido qualificadas, com ligeiras diferenças que podem ser constatadas (BLAIS; BLAKE; DION, 1996), enquanto a análise da distribuição das despesas, para além do seu nível, pode revelar variações em função da tonalidade política do governo. Foram tomadas medidas semelhantes na França para medir o efeito da orientação partidária dos governos locais nas políticas adotadas, em especial no nível municipal. Antes das reformas de descentralização, José Kobielski (1978) estudou o “comportamento financeiro” de 240 municípios com mais de 15 mil habitantes; ele mostra que a “tendência política dos municípios” tem um efeito marginal nas despesas recorrentes, sendo apenas as cidades comunistas distinguidas por despesas ligeiramente mais elevadas no ensino primário. Dez anos mais tarde, Dominique Lorrain (1989) mostra que, durante o período 1977-1984, o efeito da cor política foi muito limitado nos métodos de gestão da água e na organização das câmaras municipais, com base em um estudo de 75 municípios com mais de 30 mil habitantes. Durante um período mais longo, incluindo a pós-descentralização (1977-2001), Martial Foucault e Abel François (2005) estudaram os orçamentos das 91 maiores cidades francesas. Concluíram que não existe um “ciclo partidário” que resultasse em uma alteração da despesa pública após a chegada de uma nova tendência política à cabeça da municipalidade.¹⁷⁶ Os aperfeiçoamentos podem ser introduzidos nessas análises, tendo em conta, de forma mais precisa, a composição da maioria municipal. Como em outros estudos mais monográficos mencionados acima, o partido é sempre reduzido aqui a uma “variável política”: não é estudado como um “ator” da ação pública, ou como um espaço onde as questões e propostas da ação pública são debatidas, mas como uma variável atuando por meio de representantes eleitos, nacionais ou locais.

Os estudos realizados por meio da mobilização de dados do programa *Internacional Comparative Agendas Project* (CAP) tentam adotar uma abordagem ligeiramente diferente para o efeito da presença de um determinado partido governante, concentrando-se em agendas, e não em níveis de gastos ou políticas específicas. Em linha com as teorias da competição em jogo, trata-se de testar a hipótese de agendas diferenciadas de acordo com os partidos no poder, medindo as correlações existentes entre a filiação partidária das maiorias governamentais e a estrutura

¹⁷⁶ Na lógica dos *political business cycles* (NORDHAUS, 1975), observa-se, por outro lado, “ciclos oportunistas”: os gastos municipais aumentam mais rapidamente em anos eleitorais ou antes de uma eleição, em uma lógica eleitoral de satisfação de demandas.

das agendas governamentais e/ou legislativas. A reconciliação com os dados do *Comparative Manifestos Project* também permite comparar agendas partidárias e legislativas, avaliando o grau de proximidade entre o programa de um partido e aquele que é implementado. Simon Persico, Caterina Froio e Isabelle Guinaudeau (2012) se interessaram, assim, com base nesses dados, pelas agendas legislativas francesas entre 1981 e 2009; elas mostram que o partido majoritário na Assembleia Nacional tem uma influência modesta na agenda legislativa, refletida no número de leis adotadas sobre um determinado tema. A tendência é bastante a inércia parlamentar. Os partidos políticos adquirem aqui um pouco mais de consistência, por meio dos temas que apresentam nas suas plataformas eleitorais. Isso permite ter em conta a possível evolução das “preferências” dos partidos e não avaliar a sua “influência” independentemente do que defendem. No entanto, não parecem ser realmente atores, uma vez que esses programas (como as agendas legislativas) são capturados através de temas que não se sabe como são discutidos nos partidos e como os funcionários ou ministros eleitos lidam com eles. Algumas extensões desses trabalhos, mais próximas das abordagens da sociologia da ação pública, permitem uma melhor compreensão dos processos em curso.

2.2 Restaurar as condições e processos de transformação de um programa em política

Mobilizando sempre o mesmo tipo de dados, coletados no âmbito de programas comparativos internacionais (desta vez, o *comparative political pledges group*), Isabelle Guinaudeau e Simon Persico (2018), recentemente, debruçaram-se sobre o destino das promessas eleitorais. Deixando de lado as abordagens quantitativas, essas baseiam-se em vários estudos de caso que permitem acompanhar o futuro das promessas feitas no contexto das campanhas presidenciais e/ou legislativas na França. A abordagem se aproxima da sociologia da ação pública, na medida em que envolve o monitoramento do futuro das propostas específicas formuladas no contexto dos programas eleitorais, procurando restaurar os momentos em que foram colocadas na agenda, traçar os debates a que foram submetidas e identificar os atores que se mobilizaram. Embora as abordagens macroestatísticas já permitam colocar em evidência condições favoráveis ao cumprimento de promessas (visibilidade, imediatismo e baixo custo da promessa; fragilidades das oposições; ganhos eleitorais esperados etc.), a abordagem caso a caso também permite analisar situações que não correspondem aos modelos estabelecidos para restaurar a complexidade dos processos em andamento. Esse tipo de análise torna possível, por exemplo, incluir casos em que um governo ou funcionários eleitos por maioria não desejam manter as promessas publicadas em um programa. Esses casos nos lembram que o partido na campanha não é o partido no poder, pois está fragmentado em múltiplos representantes eleitos e nem todos compartilham necessariamente as

mesmas visões ou interesses. Esse tipo de abordagem também permite desconstruir a unidade partidária.

Isso não impede que a filiação partidária de funcionários eleitos possa ser um fator poderoso na orientação das políticas defendidas e efetivamente implementadas: por um lado, o funcionário eleito pode ser lembrado de suas promessas por seus eleitores; por outro lado, um funcionário eleito pode ter interesse em ativar sua identidade partidária adotando uma política específica. Questionando o efeito da “variável partidária” nas escolhas de gestão da água ou nas políticas de recrutamento municipal, Patrick Le Lidec (2007) mostra que, embora o efeito seja geralmente limitado, certos contextos podem ser favoráveis à ativação de divisões partidárias, com prefeitos socialistas e prefeitos de direita buscando políticas contrastantes em um momento em que o fortalecimento da distinção partidária é uma questão para a conquista ou estabelecimento do poder governamental em nível nacional.

Essas questões relativas às condições de influência partidária nas políticas públicas permitem, assim, considerar essa influência de forma diferente do padrão binário presente/ausente ou forte/frágil, prestando atenção à diversidade de propostas emanadas dos partidos políticos, que não têm todas as mesmas possibilidades de se traduzirem em políticas públicas. Isso se explica pelas razões tanto do apoio (eventualmente diferenciado) que recebem dentro do partido quanto da sua capacidade de obter o apoio (ou a falta dele) de outros atores na ação pública. Ao fazê-lo, esses trabalhos já não consideram apenas os partidos como rótulos e marcadores a partir dos quais se pode presumir que um eleito, um ministro, ou mesmo um governo ou um parlamento, no seu conjunto, vai apoiar como tipo de política, mas como espaços de produção de propostas de ação pública, cujo futuro depende simultaneamente de fatores institucionais, de estratégias, de relações de força políticas e da natureza da proposta. Surgem, então, outras questões relativas à elaboração dessas propostas partidárias ou à forma como os membros de um partido em posição de poder podem se sentir vinculados pelas propostas do seu partido. A sociologia dos eleitos e dos partidos fornece elementos de resposta a essa questão. Permite também considerar o papel dos partidos políticos, mesmo quando não exercem o poder, ao passo que, em todo o trabalho referido até agora, a contribuição de um partido para a ação pública está sempre ligada à sua adesão a posições de poder.

3. A sociologia dos eleitos e dos partidos a serviço da sociologia da ação pública

Embora a sociologia da ação pública tenha ocasionalmente focado sua atenção na contribuição específica dos partidos políticos para a elaboração das políticas públicas, ao se interessar pelos membros eleitos ou mais diretamente pelas organizações partidárias, essa também se nutre dos estudos de sociologia política que

tomam por objeto os membros eleitos e os partidos. Esses trabalhos questionam mais diretamente a relação entre os funcionários eleitos e seus partidos, distinguindo entre indivíduos e organizações, e examinam mais detalhadamente como os partidos trabalham nas questões da ação pública.

3.1 A contribuição dos partidos analisada pelo estudo da profissão política

Diferentes tipos de trabalhos relevantes na sociologia dos eleitos tornam mais fácil distinguir entre esses e os partidos. Seu interesse não é assimilar membros eleitos muito rapidamente ao partido e não considerar implicitamente que uma etiqueta partidária faz o partido, como pode ser o caso em alguns dos trabalhos que fazem a pergunta “Os partidos importam?” (ver acima). Ao questionar a dependência dos deputados franceses em relação aos seus partidos, Laure Squarcioni (2016) destaca assim vários “perfis de dependência” e mostra que isso influencia o comportamento do deputado. O destaque dos movimentos evolutivos também permite evidenciar a importância de se ter em conta os contextos políticos: no nível dos vários mandatos, tem-se verificado certo declínio da disciplina partidária no seio do grupo socialista na França (LECOMTE *et al.*, 2017; BOLAERT *et al.* 2017). Enfim, alguns casos ilustram que os funcionários governamentais podem contornar seu partido para promover reformas que não gozam de consenso interno, por exemplo, contando com comissões de especialistas, enquanto mobilizam referências partidárias para legitimar a reforma (FERTIKH, 2015, sobre as reformas do mercado de trabalho por Shröder, na Alemanha). A relação dos eleitos e atores governamentais com o seu partido está, portanto, longe de ser unívoca, é variável segundo os perfis e os contextos, mas pode também inscrever-se em uma utilização estratégica e seletiva dos recursos partidários.

A questão da relação entre os membros eleitos locais e o seu partido foi igualmente objeto de várias pesquisas. Por exemplo, algumas grandes pesquisas comparativas sobre os eleitos locais destacaram a noção de “*party significance*”, utilizada para avaliar o “vínculo” dos eleitos ao seu partido e a forma como esse orienta a sua ação. Em uma pesquisa sobre 17 países europeus (BÄCK *et al.*, 2006), foi verificado que, embora a grande maioria dos prefeitos europeus sejam membros de um partido político, essa filiação não é muito significativa, pois as tarefas relacionadas com a implementação do programa do partido e o reforço da sua ação pelas políticas locais se encontram na base da classificação feita pelos conselhos.¹⁷⁷ Esse tipo de pesquisa é esclarecedor sobre a forma como os prefeitos se representam e/ou apresentam suas ações, e esses resultados confirmam as observações feitas por meio de abordagens mais qualitativas e monográficas desenvolvidas na França. Essas sublinham o forte

¹⁷⁷ Os prefeitos franceses aparecem aqui na categoria com o menor índice de “*Party significance*” (FALLEND; IGNITS; SWIANIEWICZ, 2006, p. 255).

eufemismo das referências ideológicas e partidárias entre os eleitos locais, devido à prevalência da norma e à retórica do apolitismo, ligadas à preocupação de mostrar a construção de um consenso local (KESSELMAN, 1967), mas também, cada vez mais, à legitimação da ação sobre um registro técnico e gerencial (LE BART, 2003). Essa distância do partido não é apenas retórica, mesmo quando os partidos investem na questão do local e fornecem diretrizes, como o partido socialista na década de 1970: assim, enquanto o partido enfatiza a abertura necessária à participação dos cidadãos para consolidar a democracia local, muitos membros eleitos socialistas invocam o “pragmatismo” para limitá-la (LEFEBVRE, 2007). Desse ponto de vista, os resultados da sociologia dos membros eleitos estão alinhados com os da sociologia da ação pública, os trabalhos relativos à ação pública local tendem a mostrar que a mobilização de referências ideológicas e partidárias pelos membros eleitos é bastante rara em áreas territoriais de ação pública (DOUILLET; ROBERT, 2007). Mesmo nos casos em que o apego a uma identidade partidária é forte entre os membros eleitos locais e alimenta as suas políticas locais, isso pode resultar em políticas diferentes de um eleito ao outro, apesar da sua pertença a um mesmo partido. Isso é demonstrado por Igor Martinache (2020), usando o exemplo das políticas desportivas em duas cidades comunistas nos subúrbios de Paris: a natureza não unívoca da “linha do partido”, como pode ser visto, por exemplo, no trabalho da Comissão de Esportes do PCF, está refletida nas diretrizes políticas locais. Esse exemplo realça mais uma vez a natureza não monolítica dos partidos políticos.

Se a manutenção de laços partidários é uma “restrição do rol” para os eleitos locais (LEFEBVRE, 2010), parece ter relativamente pouco efeito sobre a forma como esses investem na ação pública na França. Isso pode parecer surpreendente em um contexto de “partidarização” da política local, o que torna difícil o acesso a cargos eleitos locais sem a nomeação de um partido. Esse paradoxo pode ser explicado, por um lado, pela nacionalização da vida política local, que é acompanhada por um baixo investimento das autoridades partidárias em questões de ação pública local.¹⁷⁸ Essa frágil influência dos partidos sobre as ações dos eleitos locais também pode ser explicada pelo fato de que os partidos se tornaram “sociedades de eleitos” (LEFEBVRE; SAWICKI, 2006; MISCHI, 2014), de modo que as organizações partidárias

¹⁷⁸ Na França, os partidos de direita nunca prestaram muita atenção às questões locais. À esquerda, a promoção do “socialismo municipal” e do “comunismo municipal” tem alimentado um maior investimento doutrinário e programático nos níveis locais de governo, no período entre guerras, mas também na década de 1970, quando esses partidos estavam em oposição em nível nacional (LEFEBVRE, 2007). O programa do Partido Socialista para as eleições municipais de 1977 (“Cidadão no seu município”) tinha mais de 100 páginas, defendendo, por exemplo, uma “gestão de esquerda” dos serviços públicos locais. Para as eleições municipais de 2008 e 2014, o programa do PS tinha apenas quatro páginas. Essa evolução é tanto mais significativa quanto pode parecer paradoxal quando, entretanto, as reformas de descentralização transferiram numerosas responsabilidades para as autoridades locais e regionais, que também dispõem de orçamentos mais elevados.

dependem dos eleitos, seus recursos, sua visibilidade tanto quanto o contrário, um fenômeno observado em muitos contextos, incluindo, por exemplo, no PT brasileiro (GOIRAND, 2016).

Todos esses trabalhos permitem apreciar o fato de que os membros eleitos não podem ser reduzidos ao seu rótulo partidário, que não diz tudo, longe disso, sobre a sua ação e as orientações que defendem. Uma vez que a etiqueta partidária é apenas um dos seus atributos, a relação dos funcionários eleitos com o partido deve ser sistematicamente questionada e não pressuposta. Os estudos sociológicos dos eleitos e a profissão de membro eleito mostram que o partido às vezes desaparece atrás do eleito, mas que é, também, em alguns casos, um recurso ou uma restrição para esse último, o que pode ter um impacto sobre a ação pública. O partido pode, de fato, limitar o espaço do possível ou do dizível; pode também fornecer a alguns oficiais eleitos recursos de legitimidade nas arenas da ação pública.¹⁷⁹ Todas essas considerações nos convidam a especificar melhor a “variável partido” quando ela atua por intermédio da filiação partidária de funcionários eleitos ou outros atores governamentais.

3.2 A atividade programática como modo de análise da contribuição dos partidos políticos para a ação pública

Os programas partidários foram reinvestidos recentemente como objeto de estudo na Ciência Política, com um certo número de trabalhos ligados à sua gênese e aos seus usos (FERTIKH, 2014; BUÉ; FERTIKH; HAUCHECORNE, 2016). Se a perspectiva desses trabalhos não é, em geral, a da sociologia da ação pública, o objeto “programa” contribui para reassociar os partidos políticos e ação pública. Por meio desses, as políticas públicas parecem ser objeto de atenção das partes, na medida em que esses programas contêm orientações específicas ou mesmo propostas de ação pública. Os programas são certamente um recurso na competição política, um bem simbólico que é comercializado no mercado eleitoral, mas também podem aparecer como uma “fonte” de ação pública (colocando uma questão ou uma solução da ação pública). Quaisquer que sejam os usos que possam ser feitos deles (que se refere em parte à sociologia dos eleitos e à profissão dos membros eleitos mencionada acima), são também as lógicas de construção desses programas que podem ser questionadas por si mesmas.

Essas pesquisas sobre programas políticos podem alimentar a sociologia da ação pública, estudando a relação partido/ação pública a partir de um ângulo

¹⁷⁹ O caso de Daniel Percheron, estudado por Frédéric Sawicki (2002), mostra como estar à frente de uma estrutura partidária local (neste caso uma federação departamental) permite estabelecer-se como mediador nos espaços de negociação envolvendo diferentes representantes eleitos locais do partido, sem sequer ter um mandato eleitoral significativo.

particular, o da produção de um conhecimento especializado e de projetos de ação pública partidários. O interesse e originalidade dessa perspectiva é que suspende a questão da “influência” dos partidos na ação pública para se concentrar em como as questões de ação pública são trabalhadas dentro das estruturas partidárias. Os partidos no poder, assim como os partidos em oposição ou fora das posições de poder, também são dignos de atenção, uma vez que se trata de compreender em que medida os partidos políticos contribuem para os fóruns de políticas públicas através da produção de uma forma de *policy analysis* partidária.

O desafio aqui é, de fato, questionar a “função programática” tradicionalmente reconhecida pelos partidos políticos, sem necessariamente parar na única forma material de “programa”, mas integrando mais amplamente todas as formas partidárias por meio das quais as questões de ação pública são discutidas e/ou moldadas (ARGIBAY; COS; DOUILLET, 2018). O objeto da análise é, então, o partido como uma organização, mas também como uma área de concorrência entre indivíduos e entre grupos. Sem questionar o trabalho que insiste na profissionalização dos partidos políticos (no sentido de apertar e estruturar as organizações partidárias em torno das questões da conquista eleitoral),¹⁸⁰ trata-se de levar a sério a hipótese de que a ação pública pode ser objeto de trabalho partidário. Trata-se, também, para além dos modelos de competição em jogo, não só de constatar a “propriedade” dos interesses de uma parte ou de outra e os efeitos do posicionamento recíproco dos partidos em relação aos outros, mas também de prestar atenção às fontes mais internas da elaboração programática, inscrevendo os partidos em uma “ecologia intelectual” (Cos, 2019).

Com base em trabalhos recentes realizados na França, mas não exclusivamente sobre os partidos franceses (FERTIKH, 2014; BALOGÉ, 2016; COS, 2019), várias hipóteses são suscetíveis de alimentar programas de pesquisa aplicáveis a outros partidos, em uma perspectiva comparativa, caso seja necessário. Uma primeira hipótese é que existe de fato uma produção partidária de especialistas a serviço da formulação e construção (ou desconstrução) de “soluções de ação pública”. Isso se reflete nos programas e nos argumentos que os acompanham,¹⁸¹ mas também, por vezes, na produção de notas ou relatórios sobre uma determinada questão ou domínio político. Essas reflexões e produções de especialistas ocorrem em comissões

¹⁸⁰ A perspectiva aqui mencionada convida a tomar distância do prisma “weberiano-schumpeteriano” dos estudos dos partidos políticos (SAWICKI, 2001) centrado nas dimensões empresariais e organizacionais, em detrimento da dimensão ideológica, sem, todavia, negligenciar as contribuições dessas abordagens.

¹⁸¹ A esse respeito, existe certa tendência para a “tecnificação” dos programas, evidenciada, por exemplo, na atenção dada ao custeio dos programas. Na França, enquanto alguns programas foram acompanhados de uma avaliação de seu custo já nos anos 1970, o custeio das propostas tomou um rumo mais sistemático durante as últimas campanhas presidenciais (LEMOINE, 2008).

temáticas ou diretorias de estudos partidários internos, em grupos parlamentares, mas também em institutos de estudos ou pesquisa ou ainda *think tanks* relacionados a partidos (Fundação Friedrich Ebert para SPD alemão, Instituto Lula para o PT brasileiro,¹⁸² Terra Nova para o PS francês etc.). A observação dessa diversidade de espaços para uma *policy analysis* partidária permite apresentar uma segunda hipótese: essa diversidade não se refere apenas à particularidade de cada história e estrutura partidária ou à especificidade dos sistemas partidários nacionais; também reflete as divisões dentro dos partidos, os quais alimentam a produção paralela de diversas especializações partidárias. Essas divisões são elas próprias o reflexo da concorrência interna (várias “correntes” podem investir na questão da ação pública),¹⁸³ mas também, por vezes, da multiplicidade de espaços da presença partidária. Esse último ponto refere-se às várias arenas partidárias produtoras de *policy analysis*: as estruturas da organização partidária *stricto sensu*, mas também os grupos parlamentares e alguns círculos governamentais. Essas produções especializadas parecem não só diferenciadas, mas também, por vezes, antagônicas. Os partidos políticos, portanto, têm uma *policy analysis* parcialmente autocompetitiva. Uma terceira hipótese que poderia alimentar as pesquisas sobre essa questão é que a especialização partidária é muitas vezes “emprestada” de outros espaços sociais (alta administração, grupos de interesse, pesquisa acadêmica etc.), mesmo que o funcionamento partidário oriente esses empréstimos.

A análise da produção programática e, mais amplamente, da “produção ideal” dos partidos políticos permite, assim, reintegrar plenamente os partidos no processo político e torná-los atores de políticas públicas. Não só por meio dos seus representantes eleitos, que, como vimos, têm relações diferentes com o seu partido, mas também pelas análises que produzem sobre a ação pública, cujos usos podem então ser diversos.

Conclusão

Ao considerar os partidos políticos como atores potenciais da ação pública, em interação com outros, a sociologia da ação pública convida a não pensar apenas em termos de variáveis partidárias. Em vez disso, convida a examinar a forma como as estruturas partidárias se inscrevem em sistemas de atores, mas também a desconstruir as entidades partidárias, que não só são atravessadas por múltiplas divisões e concorrências, mas também estão fragmentadas em diferentes espaços

¹⁸² Criada em 2011, uma de suas missões é a “reflexão de políticas públicas” e inclui um observatório de políticas públicas.

¹⁸³ Rafael Cos (2019) fala da *écuration* da experiência e produção partidária.

Além disso, as questões eleitorais influenciam fortemente a produção de análises partidárias sobre a ação pública.

(“o partido” é simultaneamente a organização partidária *stricto sensu*, mas é também o grupo parlamentar que agrupa os eleitos que dele provêm, enquanto o partido envia alguns dos seus membros para as instâncias governamentais).¹⁸⁴ Considerar essa diversidade de realidades partidárias significa dotar-se dos meios para compreender melhor o que os partidos fazem à ação pública, na medida em que permite levar em conta a diversidade de intervenções partidárias nos processos de ação pública. É nessa condição que o partido já não é apenas uma “variável” da ação pública, mas um ator na fabricação de políticas públicas, ou melhor, um conjunto de atores, ligados pela mesma filiação partidária, mas capazes de evoluir em espaços muito diferentes. Nessas condições, a questão do papel dos partidos na ação pública passa a ser tanto a da sua contribuição como atores coletivos, como a dos canais por intermédio dos quais atuam na ação pública. A sua contribuição baseia-se, sobretudo, na atividade programática que realizam, muitas vezes de forma fragmentada e inequívoca. Isso é susceptível de alimentar os vários fóruns onde a ação pública é discutida, quer o partido esteja “no poder” ou “em oposição”. Mas a ação dos partidos obviamente também requer o uso, mais ou menos distante, desses “programas” por parte de atores governamentais e representantes eleitos de suas fileiras dentro das assembleias. Esse uso depende da relação que têm com o partido, mas também dos espaços em que evoluem. Não existe uma relação unívoca e homogênea entre os membros do partido e as “posições partidárias”, que, por sua vez, podem ser diversas ou evolutivas. Essa complexidade torna impossível modelar o papel dos partidos na ação pública, devido à multiplicidade de fatores que destaca. Em contrapartida, abre múltiplas perspectivas de pesquisa. Estudar de perto como os partidos podem ser espaços de produção de uma competência ou pelo menos de uma análise da ação pública permite, assim, reinterrogar as raízes sociais dos partidos, por meio do estudo dos seus “recursos especializados”: que “alimenta” a competência partidária nas políticas públicas¹⁸⁵ e o que isso nos diz sobre o que é o partido? Um grande interesse na forma como os partidos trabalham sobre questões de política pública é também uma forma de questionar a dinâmica dos processos indiscriminados partidários, que não se limitam necessariamente a restrições ao exercício do poder. Finalmente, estar interessado no papel dos partidos na ação pública, a partir de uma perspectiva da sociologia da ação pública, é questionar a relação dos eleitos

¹⁸⁴ Essas distinções referem-se apenas parcialmente àquelas feitas por Peter Mair (1994) entre *party on the ground* (aderentes e apoiantes eleitorais), *party in central office* (direção do partido), *party in public office* (no Parlamento e no governo): para Mair, esta distinção permite especificar melhor como há um declínio dos partidos (isso diz respeito ao partido no terreno, mas não aos outros componentes); pela nossa parte, trata-se sobretudo de distinguir diferentes arenas em que membros de partidos políticos possam contribuir na elaboração da ação pública.

¹⁸⁵ Trata-se de altos funcionários, universitários, militantes, grupos de interesse etc.

com seu partido e, mais especificamente, o lugar da ação pública na construção de sua identidade partidária ou militante.

Referências para aprofundar mais

ARGIBAY, Camilo; COS, Rafaël; DOUILLET, Anne-Cécile. Political parties and think tanks: policy analysis oriented toward office seeking. In: HALPERN, Charlotte; HASSENTEUFEL, Patrick; ZITOUN, Philippe (dir.). *Policy analysis in France*. Bristol: Policy Press, 2018.

ARNAULT, Lionel; LE BART, Christian; PASQUIER, Romain. *Idéologies et action publique territoriale. La politique change-t-elle encore les politiques?* Rennes: PUR, 2007.

BUÉ, Nicolas; FERTIKH, Karim; HAUCHECORNE, Mathieu (dir.). *Les programmes politiques. Genèses et usages*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2016.

EVARD, Aurélien. Political parties and policy change: explaining the impact of French and German greens on energy policy. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, v. 14, n. 4, p. 275-291, 2012.

GUINAUDEAU, Isabelle; PERSICO, Simon. Tenir promesse. Les conditions de réalisation des programmes électoraux. *Revue Française de Science Politique*, v.18, n. 2, p. 215-237, 2018.

Referências

ARGIBAY, C.; COS, R.; DOUILLET, A.-C. Political parties and think tanks: policy analysis oriented toward office seeking In: HALPERN, C. et al. *Policy analysis in France*. Bristol: Policy Press, 2018. p. 209-224.

ARNAULT, L.; LE BART, C.; PASQUIER, R. *Idéologies et action publique territoriale. La politique change-t-elle encore les politiques?* Rennes: PUR, 2007.

BÄCK, H.; HEINEL, T. H.; MAGNIER, A. (dir.). *The European Mayor. Political leaders in the Changing context of Local Democracy*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2016.

BALOGÉ, M. *Démêler l'écheveau de la représentation politique: l'impôt sur la fortune à l'Assemblée nationale et au Bundestag*. Thèse de Science Politique – Université Paris 1, Paris, 2016.

BÉAL, V.; PINSON, G. When Mayors Go Global: International Strategies, Urban Governance and Leadership. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 38, n. 1, p. 302-317, 2014.

- BLAIS, A.; BLAKE, D.; DION, S. Do Parties Make a Difference? A Reappraisal. *American Journal of Political Science*, vol. 40, n. 2, p. 514-520, 1996.
- BUÉ, N.; FERTIKH, K.; HAUCHECORNE, M. (dir.). *Les programmes politiques. Genèses et usages*. Rennes: PUR, 2016.
- BURSTEIN, P.; LINTON, A. The Impact of Political Parties, Interest Groups, and Social Movement Organizations on Public Policy: Some Recent Evidence and Theoretical Concerns. *Social Forces*, vol. 81, n. 2, p. 381-408, 2002.
- COMAN, R.; PERSICO, S. Politiques publiques et partis politiques. In: BOUSSAGUET, L. et al. (dir.). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Presses de Sciences Po, p. 482-491, 2014.
- COS, R. L'influence sur qui, et sur quoi? Les syndicats policiers et la campagne du candidat Hollande en 2012. In: COURTU, G.; GERVAIS, J. (dir.). *Le Lobbying électoral. Groupes en campagne présidentielle (2012)*. Villeneuve d'Ascq: Presses Universitaires du Septentrion, p. 103-126, 2016.
- COS, R. *Les programmes du Parti socialiste. Sociologie politique d'une entreprise programmatique*. Paris: Dalloz, 2019.
- COS, R.; DOUILLET, A.-C. Le travail partisan sur les enjeux d'action publique. *Gouvernement et Action publique*, vol. 9, n. 4, 2020.
- DANTAS NETO, P. F. *Policy analysis in Brazil Parties and public policies: programmatic formulation and political processing of constitutional amendments*. Bristol: Policy Press, 2013. p. 177-190.
- DOUILLET, A.-C.; DUMOULIN, L.; GERMAIN, S. The Legitimization of CCTV as a Policy Tool: Genesis and Stabilization of a Socio-Technical Device in Three French Cities. *British Journal of Criminology*, vol. 52, n. 2, p. 294-308, 2012.
- DOUILLET, A.-C. Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique. *Revue française de science politique*, vol. 53, n. 4, p. 583-606, 2003.
- DOUILLET, A.-C.; ROBERT, C. Les élus dans la fabrique de l'action publique locale. *Sciences de la société*, n. 71, p. 3-24, 2007.
- DUPUY, F.; THOENIG, J.-C. *L'administration en miettes*. Paris: Fayard, 1985.
- EVARD, A. Political Parties and Policy Change: Explaining the Impact of French and German Greens on Energy Policy. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, vol. 14, n. 4, p. 275-291, 2012.
- FALLEND, F.; GYÖRGYI, I.; SWANIEWICZ, P. Divided Loyalties? Mayors between Party Representation and Local Community Interests. In: BÄCK, H. et al. (dir.). *The European Mayor. Political leaders in the Changing context of Local Democracy*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2006. p. 245-270.
- FERTIKH, K. *La référence au programme comme instrument de labellisation d'une politique publique. Le cas du SPD et des réformes Schröder (1995-2004)*. Communication au congrès AFSP, Aix-en-Provence, 2015.

FERTIKH, K. Le genre programmatique. Sociologie de la production des programmes partisans: l'exemple de Bad Godesberg. *Revue française de science politique*, vol. 64, n. 5, p. 905-928, 2014.

FRANÇOIS, A.; FOUCAULT, M. La politique influence-t-elle les décisions publiques locales? Analyse empirique des budgets communaux de 1977 à 2001. *Politiques et management public*, vol. 23, n. 3, p. 79-100, 2005.

FREYERMUTH, A. L'offre municipale de sécurité: un effet émergent des luttes électorales. Une comparaison des configurations lyonnaise, niçoise, rennaise et strasbourgeoise (1983-2001). *Revue internationale de politique comparée*, vol. 20, n. 1, p. 89-116, 2013.

GENIEYS, W. *L'élite des politiques de l'État*. Paris: Presses de Sciences Po, 2008.

GOIRAND, C. Le 'PT light' en campagne. L'institutionnalisation du Parti des travailleurs (Brésil) vue depuis ses campagnes électorales, 1980-2010. *Politix*, vol. 19, n. 113, p. 65-89, 2016.

GUINAUDEAU, I.; PERSICO, S. Tenir promesse. Les conditions de réalisation des programmes électoraux, *Revue française de science politique*, vol. 18, n. 2, p. 215-237, 2018.

HASSENTEUFEL, P. Les groupes d'intérêt dans l'action publique: l'État en interaction. *Pouvoirs*, n. 74, p. 155-168, 1995.

JOBERT, B. Une approche dialectique des politiques publiques. L'héritage de l'État en action. *Pôle Sud*, n. 2, p. 43-54, 2004.

JOBERT, B.; MULLER, P. *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*. Paris: PUF, 1987.

JOBERT, B.; THÉRET, B. France: La consécration républicaine du néo-libéralisme. In: JOBERT, B. (dir.). *Le tournant néo-libéral en Europe: idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*. Paris: L'Harmattan, 1994. p. 21-86.

KATZ, R.; MAIR, P. Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party, *Party politics*, 1 (1), p. 5-28, 1995.

KESSELMAN, M. *The Ambiguous Consensus: A Study of Local Government in France*. New York: Alfred A. Knopf, 1967.

KIRCHHEIMER, O. The transformation of the Western European party systems. In: LA PALOMBARA, J.; WEINER, M. (dir.). *Political Parties and Political Development*. Princeton: Princeton University Presse, 1966. p. 177-200.

KOBIELSKI, J. Tendance politique des municipalités et comportements financiers locaux. *Revue d'économie régionale et urbaine*, n. 4, 1978.

LE BART, C. *Les maires: sociologie d'un rôle*. Villeneuve d'Ascq: Presses du Septentrion, 2003.

LE GOFF, T. L'insécurité saisie par les maires. Un enjeu de politiques municipales. *Revue française de science politique*, vol. 55, n. 3, p. 415-444, 2005.

LE LIDEC, P. Choix des modes de gestion des services publics et politiques de recrutement des communes. In: ARNAUD, L. et al. *Idéologie et action publique territoriale*. Rennes: PUR, 2007. p. 35-50.

LECOMTE, D.; BOUVARD, H.; PEREZ, D.; BOELAERT, J. Le respect de la boutique: L'étiollement de la discipline partisane dans le groupe parlementaire socialiste au cours de la 14^e législature (2012-2017). *Politix*, n. 117, p. 171-199, 2017.

LEFEBVRE, R. Qu'est le socialisme municipal devenu? Politisation, dépolitisation, neutralisation de la question municipale au Parti socialiste (des années 1970 à nos jours). In: ARNAUD, L. et al. *Action publique et idéologies territoriales. La politique change-t-elle encore les politiques?* Rennes: PUR, 2007. p. 51-79.

LEFEBVRE, R.; SAWICKI, F. *La société des socialistes. Le PS aujourd'hui*. Bellecombe-en-Bauges: Editions du Croquant, 2006.

LEMOINE, B. Chiffrer les programmes politiques lors de la campagne présidentielle. Heurts et malheurs d'un instrument. *Revue française de science politique*, vol. 58, n. 3, p. 403-431, 2008.

LIPSET, S.; ROKKAN, S. *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. New York: Free Press, 1967.

LORRAIN, D. Parler vrai ou produire juste? *Politix*, 7-8, p. 91-103, 1989.

MAILLARD, J. de. Les politiques de sécurité. Réorientations politiques et différenciations locales. *Sciences de la société*, n. 65, p. 105-122, 2005.

MAIR, P. Party Organizations: From Civil Society to the State. In: KATZ, R.; MAIR, P. (dir.). *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*. London: Sage, 1994. p. 1-22.

MARTINACHE, I. Où se construit la ligne du parti? Pluralité et interpénétration des espaces de définition d'une politique sportive au sein du Parti communiste français. *Gouvernement et action publique*, vol. 9, n. 4, 2020.

MAZEAUD, A.; SA VILAS BOAS, M.; BERTHOMÉ, G. Penser les effets de la participation sur l'action publique à partir de ses impensés. *Participations*, vol. 1, n. 1, p. 5-29, 2012.

MICHEL, H. Mouvements sociaux, groupes d'intérêt et politiques publiques. In: BORRAZ, O.; GUIRAUDON, V. (dir.). *Politiques publiques 2: Changer la société*. Paris: Presses de Sciences Po, p. 189-212, 2010.

MISCHI, J. *Le Communisme désarmé*. Le PCF et les classes populaires depuis les années 1970. Marseille: Agone, 2014.

MULÉ, R. Explaining the Party-Policy Link: Established Approaches and Theoretical Developments. *Party Politics*, vol. 3, n. 4, p. 493-512, 1997.

PERSICO, S.; FROIO, C.; GUINAUDEAU, I. Action publique et partis politiques. L'analyse de l'agenda législatif français entre 1981 et 2009. *Gouvernement et action publique*, vol. 1, n. 1, p. 11-35, 2012.

ROBERTSON, A. *Theory of Party Competition*. London: John Wiley and Sons, 1976.

- SAWICKI, F. Les partis comme entreprises culturelles. In: CÉFAÏ, D. (dir.). *Les cultures politiques*. Paris: PUF, 2001. p. 191-212.
- SAWICKI, F., Du parti à l'assemblée régionale. Itinéraire d'un professionnel de l'intermédiation. In: NAY, O.; SMITH, A. (dir.). *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*. Paris: Economica, 2002. p. 23-45
- SMYRL, M. Politics et policy dans les approches américaines des politiques publiques: effets institutionnels et dynamiques du changement. *Revue française de science politique*, vol. 1, n. 1, p. 37-52, 2002.
- SQUARCIONI, L. La dépendance au parti des députés français. Conquérir, exercer et conserver son mandat au PS et à l'UMP. Thèse de science politique – IEP Bordeaux, 2016.
- STOKES, D. Spatial models of party competition. *American Political Science Review*, vol. 57, n. 2, p. 368-377, 1963.
- SUREL, Y. Quand la politique change les politiques. La loi Lang du 10 août 1981 et les politiques du livre. *Revue française de science politique*, vol. 47, n. 2, p. 147-172, 1997.
- WILENSKY, H. L. *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditure*. Berkeley: University of California Press, 1975.
- ZITTOUN, P. Partis politiques et politiques du logement. Échange de ressources entre dons et dettes politiques. *Revue française de science politique*, 51(5), p. 683-706, 2001.

GRUPOS DE INTERESSE E MOVIMENTOS SOCIAIS

Marc Milet

O estatuto reservado aos grupos de interesse na análise da ação pública revela-se relativamente ambivalente. Em primeiro lugar, aparecem bem como um objeto significativo em cada etapa sucessiva do aprofundamento e da orientação da disciplina. Desde a década de 1950, a ciência política americana desenvolveu a ideia de que “as decisões governamentais eram apenas o resultado de um acesso efetivo de uma variedade de interesses” (TRUMAN, 1951). O empoderamento da *policy analysis* é conseguido por meio da desconstrução do processo decisório público e da unidade do Estado. Já nos anos 1960, Schattschneider estabeleceu o papel-chave dos grupos de interesse no surgimento de problemas públicos. Mais recentemente, a consideração de atores privados na elaboração da decisão pública é um dos elementos constitutivos da mudança da análise de políticas públicas para uma sociologia da ação pública, que define a produção estatal como uma co-construção envolvendo múltiplos atores.

No entanto, esse imperativo da consideração dos atores privados na compreensão da elaboração da ação pública foi acompanhado pela constituição de modelos divergentes de análise, ora puramente descritivos, ora com vocação analítica. O lugar reservado aos grupos de interesse nos tratados e manuais gerais ilustra essa ambiguidade. A sua apresentação pode ser feita apenas a título de uma das sequências da ação pública, centrando-se na agenda (BIRKLAND, 2016), ser integrada na parte consagrada aos instrumentos de ação pública (*Oxford Handbook of Public Policy*, 2008), ou segundo uma abordagem temática por meio das redes de ação pública e das coalizões de causa (PETERS; ZITTOUN, 2016). Poucos trabalhos o tornam um componente substancial da abordagem proposta (HASSENTEUFEL, 2011). Em outras palavras, o estudo dos grupos de interesse na ação pública, embora essencial, ainda não tem uma matriz comum.

Este capítulo visa apresentar sucintamente os modelos analíticos consolidados pela disciplina, considerando a contribuição da abordagem francófona. Os quadros e questões analíticos clássicos produzidos em nível internacional foram, de fato, amplamente retomados pela literatura francesa sobre ação pública. Contudo, deve ser enfatizada uma dupla especificidade. Deve-se à importância assumida

pelas correntes da sociologia compreensiva e construtivista, que deram um lugar importante ao papel do Estado na produção dos grupos de interesse e à relação com as temporalidades. Além disso, tem havido o desenvolvimento autônomo de uma forte tradição dos movimentos sociais e grupos de interesse que, por meio de alguns intermediadores, tem ajudado a enriquecer certas questões da ação pública.

Três eixos principais serão privilegiados agora pela literatura que servirá de marco para este capítulo: uma abordagem comparativa baseada na apresentação de modelos teóricos de interação entre atores privados e o Estado, a busca de métodos para refinar a medição da influência dos grupos de interesse nas decisões públicas e a consideração das restrições que determinam as formas de ação coletiva empreendidas para a orientação das políticas públicas. Por fim, os grupos de interesse puderam, a partir de agora, ser considerados produtos e objetos da ação pública.

Vale ressaltar que, se a literatura de língua inglesa sobre a era latino-americana leva em conta a atividade de grupos de interesse e movimentos sociais, uma abordagem empírica ainda parece ser favorecida. O capítulo também oferece uma oportunidade de lembrar o lugar que o caso brasileiro ocupa na própria constituição das categorias (a estrutura do neocorporativismo é edificante a esse respeito). Ao adotar a orientação de algumas publicações, trata-se de ver as condições de uma transposição para o contexto, já efetuada por estudos orientados ou que dão origem a futuras vias para novos trabalhos.

1. Os grupos na ação pública: do Estado em interação aos modelos do *continuum* participativo

Os modelos de interação Estado-sociedade

A primeira perspectiva de análise se baseia na delimitação de modelos estatais estruturados em torno da oposição binária entre sistemas neocorporativos e pluralistas, que caracterizam os tipos de interação entre os grupos de interesse e o Estado em um determinado país. No final dos anos 1970, Schmitter estabeleceu três a quatro conjuntos de critérios relacionados à natureza do sistema nacional de representação, à maior ou menor centralização e hierarquização das relações estabelecidas, às restrições à filiação em organizações, e ao grau de integração pública dos grupos. Nesse sentido, os Estados europeus continentais e nórdicos incorporaram durante muito tempo o modelo neocorporatista, caracterizado pela existência de grupos de interesse, em particular socioprofissionais com filiação obrigatória, que se beneficiam de um monopólio de representação e que estão sujeitos a uma forte institucionalização nas estruturas públicas de intercâmbio (câmaras ou comitês *ad hoc*). O caso britânico referia-se ao estabelecimento de políticas públicas como resultado de uma concorrência pluralista, livre, aberta e pouco supervisionada. Note-se que os trabalhos franceses foram amplamente utilizados para estabelecer um

terceiro tipo, ou “modelo híbrido”. A dimensão dirigista ou “colbertista” deve-se, por um lado, ao papel de longa data do Estado na construção de normas sociais e no envolvimento em políticas industriais públicas. Essa dinâmica é, então, amplamente favorecida por um modelo desequilibrado de interação em benefício dos representantes do Estado formados em um sistema elitista de “grandes écoles”. Por outro lado, a ausência de um cenário nacional de consulta institucionalizada é compensada pela concessão de um monopólio de representação garantido pelo Estado a certos grupos, mas declinado apenas no nível setorial, que seria, portanto, muito mais um “mesocorporativismo” de nível intermediário (CAWSON, 1985).

Esses modelos têm sido questionados, levando a uma relativa obsolescência desse quadro analítico. A primeira limitação não é tanto a refutação da relevância dos modelos, como a transformação das condições para a sua implementação na virada do século (HASSENTEUFEL, 1995). Ao enfraquecimento contínuo da taxa de sindicalização na Áustria e na Suécia desde meados dos anos 1990, junta-se, para o caso francês, um retrocesso das parcerias setoriais privilegiadas (perceptível nos setores agrícolas ou do ensino). A reformulação das regras do diálogo social ocorrida desde 2008 introduziu igualmente uma aparente cultura de negociação em detrimento de uma política de relações de força até então privilegiada. Os modelos também podem ter parecido demasiado macrossociológicos. O levantamento ocasional de numerosas exceções setoriais em modelos nacionais (GROSSMAN; SAURUGGER, 2012) contribui para dar a impressão de uma relativa transposição empírica de alguns desses modelos. Outros autores criticaram a superestimação da preeminência do Estado no caso francês. No que diz respeito à perícia estatal, mostra-se o papel dos grupos de interesse na produção dos dados públicos assim recuperados (COURTY; MILET, 2018). A transformação da sociologia das elites também pode ter levado à discussão de uma crescente permeabilidade público-privada (FRANÇA; VAUCHEZ, 2017).

Uma segunda perspectiva permitiu renovar a análise das interações entre o Estado e os atores privados por meio da apresentação das redes de ação pública (LE GALÈS, P.; THATCHER, M., 1995). A contribuição da abordagem consiste em revelar a complexidade dos níveis e graus de interação dentro de um único Estado. As redes não se limitam aos atores privados, mas têm em conta a agregação de várias entidades que incluem os atores estatais. Operam em nível setorial e definem relações mais ou menos estáveis, desde uma simples “rede de interesses” *ad hoc* até uma verdadeira “comunidade de ação pública” caracterizada por uma maior integração marcada pela posse de recursos mobilizáveis e uma distribuição de valores e objetivos capazes de liderar as políticas a serem perseguidas.

Apesar das limitações acima mencionadas, esses diferentes modelos de interação entre grupos de interesse e Estados (no nível macro e de redes) mereceriam atenção renovada, particularmente no contexto latino-americano. Fato esquecido, o Brasil ocupa um lugar específico na própria criação do modelo analítico neocorporatista nascido em meados da década de 1970. Schmitter constrói explicitamente

seu *tipo ideal* a partir dos casos português e brasileiro que lhe servem de matriz original para uma adaptação à democracia do quadro estatal de atores privados que tem observado sob o regime autoritário (SCHMITTER, 1971, 1974). O modelo neocorporatista, durante esse período, ofereceu uma forma de superar as leituras pluralistas e marxistas por intermédio da oposição entre a escola desenvolvimentista e a teoria da dependência, que então dominou os debates dentro da comunidade de estudos latino-americanos.

O modelo europeu de redes de interação inicialmente promovido por *Le Galès* ou *Marsh and Rhodes*, sem dúvida, oferece um meio de reativar ou invalidar as análises explicativas baseadas em tipologias existentes, propondo formas de hibridação em vários contextos nacionais e continentais. A título de abordagem exploratória, Lavdas, no caso dos países do sul da Europa mediterrânica, interpretou recentemente o caso grego como uma forma específica de “corporativismo desarticulado”.

A contribuição da perspectiva sociológica

A terceira perspectiva para analisar as relações entre os grupos de interesse e o Estado foi informada pela mudança sociológica na ciência política francesa. Dois eixos privilegiados podem ser postos em evidência. P. Hassenteufel, um dos principais promotores da concepção da ação pública enquanto “construção coletiva e contextualizada de atores em interação”, criticou a excessiva coerência das relações estabelecidas entre atores no modelo das “redes de ação pública”. A noção, por um lado, sobreavalia a distribuição dos valores e de concepções comuns dos componentes da rede e, por outro, presta-se essencialmente a qualificar as trocas comerciais no seio de um setor de ação pública claramente composto e delimitado (tal como o domínio agrícola, energético, social etc.). Ao propor apoiar-se na noção de “configuração” emprestada pelo sociólogo Norbert Elias, trata-se, então, segundo esse autor, de reintroduzir a multidimensionalidade nesses intercâmbios que se efetuam muito bem em vários níveis e segundo diferentes tipos (interações, certamente, entre atores coletivos na rede, mas também entre várias redes, também com o ambiente, ou ainda em relação a diferentes níveis, local e nacional). Tal prisma permite, em particular, reintroduzir a ideia de conflito, levar mais em conta a construção de políticas públicas intersectoriais (políticas “artesanais” sem redes pré-estabelecidas), e, finalmente, superar a lógica excessivamente formal inerente ao modelo. A análise nesse caso reflete as limitações da abordagem norte-americana acima citada (HASSENTEUFEL, 1995; HASSENTEUFEL; SUREL, 2008).

A última orientação das pesquisas procede da abertura da análise das políticas públicas às contribuições da sociologia da ação coletiva e se beneficia da renovação da sociologia da participação política. Se se resumir a essa dupla contribuição, pode-se considerar que essa descompartmentação disciplinar leva a mostrar que

os grupos de interesse tendem a atuar de maneira concomitante em duas arenas, contestatária e inclusiva. Trata-se, então, de romper com uma clivagem artificial há muito estabelecida pela literatura. A análise da relação dos grupos de interesse com a tomada de decisão pública pode ter consistido no estabelecimento de uma escala de institucionalização da exclusão total na incorporação (as seis etapas definidas por Eldersveld em EHRMANN, H. W., 1958). Os movimentos sociais, por seu lado, continuaram a ser analisados apenas em termos de ações externas tomadas para exercer influência, principalmente para bloquear as reformas empreendidas pelas autoridades públicas. Contudo, uma observação agora claramente partilhada indica que, mesmo que as diferenças nos recursos disponíveis pesem sobre a capacidade e as formas de ação dos grupos de interesse, essas últimas recorrem a um *stock* de repertório não exclusivo (ver abaixo). Na França, a mobilização dos agricultores em meados dos anos 1950 associa negociação com o governo para a indexação dos preços agrícolas aos preços e ações violentas nos territórios. A dos comerciantes e artesãos no início dos anos 1980 passa por uma pressão externa para a redução dos impostos sobre os produtos no consumo e uma negociação concomitante para um reconhecimento público das organizações. Essas duas mobilizações, aqui citadas a título ilustrativo, demonstram a dimensão artificial de uma clivagem estabelecida *a priori* entre categorias exclusivas de ação privilegiada, segundo modos de ação seriados de tipo contestatário, pluralista ou neocorporativista. Resultante de um protocolo de investigação contestável, pois baseado em um *corpus* limitado pouco representativo, essa tipologia ternária proposta pelo americano F. Wilson a partir do caso francês no início dos anos 1980, nesse sentido, merece daqui em diante estar ultrapassada (WILSON, 1983).

Muitos estudos de caso de ações públicas locais também têm mostrado até que ponto os movimentos sociais (neste caso, atores menos estruturados ou associações de causa e/ou mudança social) não são mais uma questão apenas de cenário contestatário, mas que existe uma dinâmica de interação entre as duas arenas, institucional e contestatária, com uma dupla lógica de ação inclusiva/exclusiva. Note-se que os movimentos de defesa dos consumidores de droga, depois de criticar vários aspectos da intervenção pública, acabam por contribuir para essas mesmas políticas públicas locais (estudo de Le Naour sobre a cidade de Marselha, uma das maiores aglomerações no sul da França). Essa porosidade das arenas é reforçada com a disseminação de dispositivos democráticos participativos. A literatura tende a mostrar até que ponto as organizações de base e os movimentos sociais estão atuando a partir de dentro (NEVEU, 2011), cumprindo um papel orientador nas assembleias orçamentárias participativas, como em Porto Alegre.

A ação empreendida é, portanto, inegavelmente parte de um *continuum*. Os movimentos sociais podem investir em mecanismos participativos e, ao mesmo tempo, exercer pressão externa para contestar as modalidades das políticas empreendidas ou suas deficiências (ver dossiê nº 4 da *Revue Internationale de Politique Comparée*, 2013, com casos relativos à era latino-americana).

2. Ação coletiva orientada para a ação pública

As formas das ações empreendidas pelos grupos de interesse e os movimentos sociais divergem segundo as sequências que compõem a temporalidade do processo de ação pública. Embora a medida da influência seja central para a análise, não deve levar a negligenciar o fato de a procura de inflexão da decisão pública não ser suficiente para resumir as atividades dos grupos de interesse.

As formas e temporalidades da ação

A análise das ações empreendidas por grupos de interesse e movimentos sociais com tomadores de decisão públicos baseia-se na noção de repertório da ação coletiva definida pelo trabalho do sócio-historiador americano Charles Tilly. Começando com uma análise do longo tempo de mobilizações coletivas europeias, principalmente na França e no Reino Unido desde o século 16, rompe com a apresentação anteriormente dominante de um catálogo de ações sucessivas diretas e indiretas dirigidas às autoridades públicas. Ao contrário de uma concepção de escolha racional, o seu trabalho tem mostrado em que medida as ações dependem da experiência acumulada dos atores, da sua identidade e das condições sócio-históricas que obrigam cada grupo de interesse a retirar de um repertório delimitado, mas que se trata também de o reapropriar para fundar a sua própria “*performance*” de ação (TILLY, 1978, 1986). A mudança na Europa de um tipo de repertório para outro teria ocorrido em meados do século 19, quando o fortalecimento da centralização do Estado e a disseminação do capitalismo fizeram da cena nacional um novo quadro dominante para a ação coletiva. Muitos estudos aprofundaram o quadro analítico original (TARROW; TILLY, 2006, 2008). As principais críticas ao quadro proposto centraram-se na temporalidade e na dimensão demasiado eurocêntrica, apelando a uma redefinição da natureza do repertório nos diferentes continentes (e quanto ao momento histórico do aparecimento de manifestações ou das greves na América Latina?).

Para a análise da ação pública, levar em conta as formas de ação coletiva implica considerar a expansão do repertório de ação no contexto contemporâneo, especificando o uso preferencial de acordo com as sequências de fabricação das políticas públicas, e lembrar em que medida a ação coletiva também é constrangida pelo ambiente político e institucional. Entre as várias apresentações possíveis de formas de ação, os trabalhos tenderam, sobretudo, a diferenciar entre aqueles que favorecem o conhecimento e as competências com base nas capacidades especializadas, tais como o *lobby* junto dos tomadores de decisão públicos, e aqueles realizados por grupos com menos recursos financeiros e técnicos; esses últimos devem então compensar essas deficiências utilizando outras formas de mobilização. O “recurso aos números” (OFFERLÉ, 1994), que legitima a ação por meio da suposta

representatividade do interesse ou causa a ser defendida, proporciona assim uma poderosa ferramenta de visibilidade pública por meio da agregação de individualidades em ações contestatárias em grande escala. A manifestação, a mais citada, é, no entanto, apenas uma das formas possíveis, ao lado da greve, mas também da petição. As “ações simbólicas” que poderiam causar um escândalo são destinadas a mobilizar a opinião pública.

Além das tipologias que agora se tornaram clássicas, estudos recentes tendem a enriquecer a abordagem das formas de ação coletiva. A criação de um repertório de ações judiciais não é apenas sobre o **ativismo judicial**, que consiste em utilizar o tribunal para colocar um problema na agenda (na França, o “julgamento de Bobigny”, em 1972, deu assim uma contribuição importante para a legalização do direito ao aborto em janeiro de 1975).¹⁸⁶ Os grupos de interesse também são suscetíveis de promover um **uso discursivo do direito** que se baseia geralmente em um “quadro de injustiça” promovido pelos portadores da causa ou do interesse. Da mesma forma, a *perícia jurídica* pode ser proporcionada por meio de ações informativas dirigidas ao público atento. A consideração do momento eleitoral também serviu para mostrar até que ponto os grupos de interesse durante as campanhas eleitorais utilizam um repertório parcialmente derivado do repertório de rotina disponível (COURTY; GERVAIS, 2017). Enfim, a revolução digital levou ao questionamento da emergência de um repertório de ação digital que deu origem à “ação conetiva”. Bennett e Segerberg a definem como caracterizada pela autonomia individual no enquadramento da ação a ser tomada e na rejeição das organizações, pois privilegiam a relação horizontal entre os participantes da ação coletiva. No entanto, os resultados obtidos até agora ainda são ambivalentes. Dois tipos de ações digitais coexistem. Além das ações coletivas tradicionais simplesmente apoiadas pela Internet (informações transmitidas nos locais das manifestações), ajuntam-se também as ações digitais específicas que criam um verdadeiro repertório de ações digitais autônomas, como a petição *on-line* (VAN LAER; VAN AELST, 2010). Do mesmo modo, os estudos de caso sobre o papel da ação digital na definição da agenda conduzem a uma avaliação contrastante. Se o uso da internet foi crucial para as mobilizações do movimento dos guarda-chuvas em Hong Kong, em 2014, para influenciar a política do governo central em Pequim, em 2018, na França, durante o movimento de protesto dos “coletes amarelos”, foi a imprensa tradicional (o jornal *Le Parisien*) que contribuiu na ordem do dia ao divulgar e transmitir uma mobilização *on-line* (a petição *on-line* contra o aumento dos impostos sobre os combustíveis).

¹⁸⁶ A vítima, menor de idade, de uma violação, e as mulheres que a ajudaram a fazer um aborto são julgadas em um processo penal que tomou o nome da cidade onde foi realizada, situada no norte de Paris. A advogada de defesa, ativista feminista, usa a sala de audiências como um fórum para tornar público “o processo da lei” existente desde 1920, que pune o aborto com até dez anos de prisão. O ativismo judicial é apoiado pela mobilização de personalidades intelectuais e políticas.

Quadro 1. Tipos de ação

Repertório	Recurso privilegiado	Sequência em questão	Modo de ação
<i>Lobbying</i>	Financeiro, político (contatos de inter-relações), especialização	<i>Inserção na agenda</i> Formulação da decisão	Direta
Negociação e consultoria	<i>Expertise</i> , política	Formulação da decisão	Direta
Ação de protesto	Número	<i>Inserção na agenda</i> Formulação da decisão Implementação	Indireta
Ação simbólica (escândalo)	Ativista, político	<i>Inserção na agenda</i> Implementação	Indireta
Recurso ao direito	<i>Expertise</i>	<i>Inserção na agenda</i> Implementação Avaliação	Indireta
Ação de campanha (eleição)	<i>Expertise</i> , política	<i>Inserção na agenda</i>	Indireta
Ação de conexão (digital)	Número	<i>Inserção na agenda</i> Formulação da decisão	Indireta
Politização (mudança de arena pela passagem para a competição eleitoral)	Ativista, financeiro	/	/

Fonte: COURTY, 2006; GROSSMAN; SAURUGGER, 2012; HASSENTEUFEL, 2011; MILET, 2017.

Os estudos franceses, por seu lado, contribuíram principalmente para enriquecer a ligação estabelecida entre as formas de ação e as condições políticas. A noção de “estrutura de oportunidades políticas” reintroduz o efeito de três variáveis principais sobre as condições de ação. São tidos em conta o maior ou menor grau de abertura do sistema político em frente aos pedidos, a estabilidade dos alinhamentos partidários e governamentais, bem como os aliados potenciais do interesse a defender (TARROW, 1994). No entanto, ao contrário das análises anglo-saxônicas, a tradição da análise processual realizada na França por O. Fillieule e L. Mathieu mostrou que os atores não só sofrem essas restrições, como também os levam a

agir sobre a ação pública. Assim, é possível notar que as mobilizações em massa contra a lei que abre o casamento a casais do mesmo sexo na França em 2013, as relacionadas com as transformações do direito do trabalho em 2016, estão em grande parte ligadas às tensões internas perceptíveis então na maioria do governo. Ter em conta esse ambiente político também levanta a questão central das capacidades de influência dessas ações.

A questão da influência

A influência dos grupos de interesse na tomada de decisões públicas estruturou historicamente o desenvolvimento da Ciência Política nos Estados Unidos. A redescoberta dos trabalhos de Arthur Bentley (1908), no início da década de 1950, tendeu a caracterizar a tomada de decisões públicas como o simples resultado de uma competição relativamente equilibrada entre uma pluralidade de atores privados. A perda da centralidade conferida ao Estado na análise da ação pública ocorrida nas décadas seguintes foi acompanhada mais recentemente por questões relativas à medição do poder exercido entre os diferentes grupos de interesse. Após uma série de estudos de caso, o essencial dos estudos se concentrou agora na procura de indicadores e protocolos metodológicos que permitam, por um lado, aperfeiçoar os resultados e, por outro, proporcionar um quadro analítico mais geral. A influência, entendida como a capacidade de agir sobre uma alternativa, foi inicialmente medida pelo grau de correspondência estabelecido entre o ponto de vista reivindicado (posição do grupo de interesse) e a decisão tomada (escolha pública). Os vários estudos da escolha racional que se baseiam na apresentação de uma pluralidade de fatores não se limitam a um determinismo unívoco, mas refletem a conjugação de diferentes mecanismos causais em um sistema complexo. As restrições à capacidade de ação são estabelecidas em três níveis: *macro* (tais como regras institucionais e restrições internacionais), *meso* (relacionado com o tipo de questão pública e políticas, mas também com a publicidade, saliência através da ocorrência de um acontecimento inesperado susceptível de perturbar as relações de poder), *micro* finalmente (as características do grupo, em termos de recursos, objetivos e de unidade ou coerência organizacional). Assim, os estudos de caso concordam com a importância do grau de estruturação de interesses, uma vez que é pouco provável que os interesses difusos forneçam recursos valiosos aos tomadores de decisão. As oportunidades de “sucesso” dependeriam de um menor grau de publicidade e conflito em jogo, enquanto esses questionamentos sobre influência indireta envolvem a importância da relação com a opinião pública (Culpepper, 2011). O modelo teórico dos “Três Is” (o entrelaçamento das três dimensões de ideias, interesses e instituições aplicadas à medição da influência dos *lobbies*) permitiu, assim, recentemente, servir para sintetizar a consideração desses diferentes níveis de restrição no contexto da ação dos *lobbies* no Parlamento Europeu (KLUGER DIONIGI, 2017).

Nesse campo de pesquisa, prevalece agora a escolha de uma combinação de métodos. O método quantitativo, baseado no levantamento quantificado de uma pluralidade de decisões por meio da avaliação da distância entre o ponto de vista desejado e a solução pública dada ao problema, complementa-se com um acompanhamento qualitativo das decisões selecionadas por observação e análise do processo de elaboração (sobre o modelo de *process-tracing*).

No marco analítico dessa “busca pela medição da influência”, foi possível identificar para o caso brasileiro o peso significativo e singular do nível internacional e dos investimentos estrangeiros (intervenção de empresas americanas, peso das injunções de organizações internacionais, como o FMI; GOZETTO, Thomas, 2014). As atividades internacionais podem ter um impacto nacional por meio da criação de regras, da contribuição de novos aliados (que poderia ser traduzida nesse caso, no Brasil, como a chegada de novos concorrentes que (re)compõem o espaço de interação de interesses), da contribuição de informações que, enfim, afetam crenças e expectativas (PRINCEN, 2007). Um estudo comparativo das intervenções das associações de governos municipais no Brasil e nos Países Baixos conclui que as mesmas desempenhariam um papel significativo nas condições de gestão e na melhoria dos serviços à população (DE JESUS, 2010). No entanto, os grupos de interesse estão envolvidos em diferentes sequências de ação pública que não podem se restringir apenas a escolhas alternativas, mas podem se concentrar na fase de problematização ou implementação, como mencionado. Acima de tudo, o fracasso de uma reforma empreendida não é suficiente para determinar que a influência falhou.

A sociologia política francesa rompe com tal abordagem, uma vez que se recusa a conceber uma estrita explicação intencional da ação (SMITH, 2010). Uma corrente construtivista questiona a própria relevância da busca por influência, abandonada em favor da descoberta das múltiplas atividades dos grupos (ver abaixo). O impasse da questão da influência estaria baseado no viés de uma “inferência causal” (OFFERLÉ, 1994; COURTY, 2006), que consiste em assumir como um mecanismo causal uma simples correlação de posições defendidas: em outros termos, as escolhas governamentais podem ser equivalentes às de um grupo, sem que seja estabelecida qualquer interação entre as duas. A “lógica da influência” merece então ser repensada no quadro dos múltiplos canais de “coprodução da ação pública”, com um grau muito variável de intervenção dos atores privados. A decisão pública pode resultar de uma “captura” de uma posição privada por um ator público, de uma “lei da homologia” por visões de mundo compartilhadas dependentes de posições respectivas no espaço social e político, sem que a “influência” deva ser exercida (SACRISTE, 2014), exceto por uma lei de indefinição, pois o processo de elaboração se baseia em uma longa temporalidade com múltiplas possibilidades de narrativas criativas (sobre todos esses pontos, COURTY, 2018).

Cornelia Woll redefiniu a questão a partir de uma abordagem interacionista entendida como uma “análise estratégica da negociação intergovernamental” que destaca as potenciais instrumentalizações das reivindicações dos grupos de

interesse pelos atores públicos. Baseado em três políticas de liberalização do comércio internacional (serviços financeiros, transporte aéreo, telecomunicações), no contexto da América do Norte e da União Europeia, a autora demonstra como as solicitações de grupos de interesse podem muito bem corresponder às expectativas políticas e se encaixar em sua agenda. Dessa forma, longe de serem meros receptáculos, os tomadores de decisão públicos podem utilizar os pedidos que lhes são dirigidos em um determinado nível, nacional ou europeu, para a sua própria ação em outro nível, em especial no contexto de negociações internacionais. A decisão resulta, então, de uma troca frutífera: tal abordagem refuta a apreciação de uma liderança influente em favor de uma tese de interesse claro, entre atores privados e governo(s), tornando muito difícil definir “quem lidera a dança” (WOLL, 2007).

Para concluir sobre esse ponto, vale ressaltar a atenção renovada ao estudo da relação entre mobilizações de protestos e a tomada de decisões públicas. Estudos precursores de especialistas em sociologia da ação coletiva insistiram na dimensão organizacional dos movimentos sociais (McCARTY; ZALD, 1977) no contexto das políticas do conflito. O ressurgimento das mobilizações localizadas contra o desenvolvimento territorial na França, as ações empreendidas nas democracias ocidentais contra as políticas de austeridade que seguiram a crise financeira global após 2008, revitalizaram essa tendência de análise. O momento altamente divulgado da mobilização popular dos “coletes amarelos” na França, no outono de 2018, que levou à adoção de medidas sociais de emergência pelo governo francês, levanta questões sobre as leis de tendência introduzidas em meados da década de 1970. O uso da violência é assumido como correlacionado ao sucesso das reivindicações (GAMSON, 1975), assim como a falta de estrutura e de supervisão organizada é percebida como um fator facilitador do uso de ações coletivas alternativas ilegais (OBERSCHALL, 1973). Nesse novo contexto, a contribuição dos novos trabalhos divide-se em quatro categorias.

Em primeiro lugar, está claramente estabelecido que as consequências das ações empreendidas pelos movimentos sociais são de diferentes naturezas e não se limitam em modificar a ação pública em benefício da causa defendida (CHABANET; GIUGNI, 2010). As ações coletivas afetam potencialmente o ambiente do movimento social, em particular por meio de uma legitimidade pública acrescida; são também suscetíveis de provocar transformações internas que afetam o modo de vida dos participantes ou os valores transmitidos no âmbito de um movimento. A análise das mobilizações ambientais poderia então ser usada para mostrar como a estrutura das oportunidades políticas modifica o potencial de impacto das formas de ação empreendidas, particularmente por meio do uso de certos “aliados públicos”. Os eleitos locais puderam, assim, intervir em apoio das contestações relativas à implantação de infraestruturas, como o demonstram as oposições à construção de uma barragem no Loire, um dos últimos rios naturais da Europa (HAYES, 2002). A intervenção dos movimentos sociais afeta também várias dimensões da mudança da ação pública: as transformações podem concernir certamente à orientação e

depois ao conteúdo de uma política comprometida, mas podem também afetar as formas de produção de políticas públicas (como os instrumentos mobilizados e o grau de institucionalização dos atores privados). Por último, mas não menos importante, os estudos franceses colocaram particular ênfase na importância das temporalidades. A ampliação do foco de ação ao longo do tempo, ao levar em conta as mobilizações históricas, tende a modificar a percepção do grau de envolvimento dos grupos de interesse na tomada de decisão ou do sucesso ou fracasso de um movimento social (DUPUY; HALPERN, 2009). No Brasil, a mobilização histórica do “movimento dos sem terra” (ONDETTI, 2008; CARTER, 2010), sem dúvida, oferece um campo de pesquisa significativo para a transposição desses modelos analíticos, que vai além da mera descrição empírica dos ciclos de mobilização.

As atividades plurais de grupos de interesse

Esses questionamentos sobre a relevância de medir a influência dos grupos de interesse na tomada de decisão pública ajudam a reorientar os modelos teóricos que, na França, passaram de um modelo centrado no Estado (*state-centric model*) para uma abordagem centrada no grupo (*group centric approach*, McCAULEY, 2016).

A perspectiva sociológica dominante considera a busca de influência sobre uma agenda de políticas públicas ou uma decisão pontual como um tipo de ação entre uma multiplicidade de atividades realizadas pelos diversos grupos (MILET, 2017). Essa leitura revive uma tradição firmemente estabelecida por J. Meynaud que, desde o início dos anos 1960, insistiu na necessidade de se ter em conta dois tipos de atividades de grupos de interesse muito distintos, um destinado à reivindicação e outro à representação e “incorporação” da causa ou interesse a defender. Não alheio à lógica da ação coletiva, trata-se de apresentar em que medida a ação orientada para as autoridades públicas representa um “subproduto” em relação ao objetivo central da sustentabilidade do grupo e da promoção da organização representativa (o grupo inclusivo) em relação ao “público atento” a mobilizar. Se a análise das estratégias que servem para a sobrevivência dos grupos (“política de manutenção”) se afastar de uma análise da sociologia da ação pública, essa perspectiva permite mostrar em que medida não se trata de um *lobbying* determinado e específico; muitas atividades assemelham-se a políticas de mercado que visam moldar a reputação do grupo de interesse e o setor que representam perante o público, tomadores de decisão ou concorrentes. Os estudos de casos setoriais, tais como a promoção da política das PME, mostraram até que ponto alguns grupos de interesses econômicos representativos opostos à reforma setorial preferem não divulgar informação em contradição com as competências do governo para dar prioridade à sua reputação em longo prazo (ver, sobre a questão da reputação, D. Carpenter, 2011). O *lobbying* assim renovado pode, portanto, ser entendido como as “políticas de promoção” (MILET, 2017), organizando as “semanas de conscientização” com

interesse ou causa de agir para “fazer saber”. Outros estudos têm mostrado que a constituição de um grupo de interesse é menos sobre a federação de uma autoridade decisional, do que sobre o estabelecimento de um lugar de socialização que pode moldar o “capital social”. No contexto dos compromissos das elites econômicas, a adesão ao clube dos tomadores de decisão é semelhante a um instrumento de conexão, parte no quadro de uma “estratégia de distinção” suscetível de proporcionar aos seus participantes recursos sociais, políticos e simbólicos que podem ser utilizados no mercado empresarial. Isso é perfeitamente ilustrado pela criação em nível europeu da *European Round Table*, criada por líderes de multinacionais que se reuniram em 1983 para discutir questões europeias (PAGEAUT, 2010). Com efeito, o contexto da integração europeia, por intermédio da constituição de uma instituição supranacional, tem sido investido por essa perspectiva sociológica (SAURUGGER, 2008) para apresentar que existem múltiplos “usos” da Europa para grupos de interesse (JACQUOT; WOLL, 2003). Os grupos de interesses econômicos nacionais participam nos intercâmbios principalmente para saber o que pensam os outros atores europeus do setor (*intra industry contact*). A ação em nível europeu pode ser utilizada por um grupo para reforçar a sua posição no sistema concorrente de representação em nível nacional ou para contornar ou pressionar a política nacional (ver o trabalho de H. MICHEL). Essa ênfase na pluriatividade dos grupos de interesse também levanta questões sobre o potencial para definir o que significa fazer *lobbying*. Tal perspectiva é particularmente heurística na compreensão das especificidades dos usos *lobbying* nos diferentes contextos nacionais e continentais.

3. A ação pública orientada a grupos de interesse

Esse conhecimento adquirido pela sociologia da ação pública, de acordo com a qual as políticas públicas são o resultado de uma coprodução coletiva, tanto privada quanto pública, também abre uma nova concepção do significado da relação entre grupos de interesse e ação pública. Não só o Estado tem historicamente atuado como agente de criação dos interesses a serem defendidos, mas também a difusão do imperativo da transparência democrática faz com que, de agora em diante, a política de regulação da atividade dos grupos se torne um verdadeiro “objeto de políticas públicas”.

A construção dos grupos por meio da ação pública

O paradigma neopluralista norte-americano sugere pensar que os grupos de interesse emergem espontaneamente para responder a uma política que lhes diz respeito ou para contrariar a formação de outros grupos (organizações de empregadores estruturadas em resposta ao desenvolvimento dos sindicatos). A sociologia dos

grupos de interesse foi desenvolvida em resposta a essa leitura, a fim de privilegiar a constatação de múltiplas dimensões, relacionadas com as alterações na estrutura socioeconômica e as mudanças no mercado da concorrência política, que contribuem em graus variáveis para a emergência de grupos. Entre esses determinantes, o Estado é um poderoso fator de estruturação de interesses. Walker, entre os primeiros estudiosos, havia insistido no “patrocínio” de agências governamentais ou de vários segmentos do governo, o que contribuiu para o surgimento de grupos de interesse nos Estados Unidos (WALKER, 1983). Como demonstrou H. Michel, a extensão contínua do campo de intervenção do Estado nos domínios cada vez mais variados é sinal de um novo potencial para a agregação de interesses (sobre todos esses pontos, veja MICHEL, 2010). A *política de reconhecimento* cria, em primeiro lugar, novas categorias que podem ser apoiadas por representantes de interesses. A elevação ao estatuto de “vítimas” (LATTÉ, 2008) para as populações faz parte de uma política de risco (BORRAZ, 2008), ou devido aos efeitos induzidos por políticas passadas, como a política colonial (os repatriados e Harkis após a guerra da independência argelina). Como tal, “*políticas públicas redistributivas*”, que, segundo T. Lowi, envolvem transferências e redistribuições de recursos, estão entre aquelas que contribuem poderosamente para “inventar audiências”. A criação de novos “beneficiários” das prestações sociais contribui para o trabalho de assunção dos novos interesses que se querem promover, dando origem, tal como para os aposentados das democracias norte-americanas e europeias, à estruturação de associações que, por vezes, se encontram entre as mais poderosas (VIRIOT-DURANDAL, 2003). O *Estado diferencia* igualmente. Nesse sentido, as políticas de gestão migratória tenderam a acentuar a diferenciação entre migrantes legais e ilegais, os “indocumentados”, que são, portanto, chamados a reivindicar uma transformação de seu *status*. A técnica de acreditação, que confere um estatuto especial às associações por meio do reconhecimento institucional e da alocação de recursos, tende a determinar a própria forma do grupo ou a promover a representação (por intermédio de órgãos consultivos e/ou representativos).

Nesse contexto, a atenção dada aos instrumentos de política pública é central, uma vez que os mecanismos selecionados contribuem para moldar o campo de intervenção (*cf.* classificação estatística ou forma jurídica). O Direito, por que confere prerrogativas (*cf.* o efeito da lei sobre as convenções coletivas de 1919, na França, na estruturação das organizações patronais), delimita os campos de competência e define os estatutos que produzem categorias. Além disso, influencia as possibilidades e modalidades de agrupamento representativo.

O enquadramento jurídico das práticas: grupos de interesse como objeto de ação pública

Os grupos de interesse são também concebidos como objeto de ação pública por meio da análise das políticas de transparência. O enquadramento jurídico

das práticas de *lobbying* nasceu nos Estados Unidos. A ação dos grupos de interesse na vida pública é identificada com uma tradição norte-americana específica que resultaria do desenvolvimento associativo e das capacidades de intervenção financeira atribuídas aos atores privados nas campanhas eleitorais. A primeira legislação nacional remonta ao pós-guerra (*Federal regulation of lobbying act* de 1946, repetidamente complementada). Foi somente na década de 1990 que se adotaram amplas regulamentações no resto do mundo, depois do Canadá (Lei de 1989); a necessidade de regulamentação se estendeu aos países europeus (apenas 12 países em 2016 não tinham nenhuma forma de enquadramento). A América Latina está comprometida com isso desde meados da década de 2000.

A transparência nas atividades dos tomadores de decisão tornou-se o *leitmotiv* da revitalização democrática: defendida por organizações internacionais (OCDE, ONU), implementada em nível da União Europeia (ROBERT, 2017), o imperativo da transparência é percebido como um meio de quebrar a desconfiança dos cidadãos em relação às instituições e como uma condição de um “bom governo”. Trata-se agora de considerar que o potencial de supervisão pelos cidadãos do processo de elaboração de normas contribui para a qualidade da ação pública. As regras que regem as atividades dos grupos de interesse tornam-se, então, uma componente das políticas de transparência.

O quadro jurídico do *lobbying* se baseia em três princípios comumente adotados em nível regulamentar (quadro infralegislativo) ou estabelecidos por lei. O *princípio da transparência* se baseia na visibilidade dos atores e recursos envolvidos. Trata-se, em geral, da implementação de um registro de representantes de interesses. O *princípio do compromisso ético*, baseado em mecanismos de autorregulação por vezes implementados pelos próprios *lobbies*, é definido pela aceitação do cumprimento de uma carta de boa conduta. O **princípio do intercâmbio** prolonga esse compromisso de uma contraparte; a aceitação das regras do código de conduta é equivalente ao acesso dos tomadores de decisão. Esses princípios têm sido geralmente refletidos nas regulamentações estabelecidas na América Latina. O Peru foi o primeiro país a adotar legislação que regulamenta o *lobbying* em 2003 (modificada em 2014). O México dispõe, desde 2010, de uma regulamentação infralegislativa estabelecida separadamente pelo Senado e pela Câmara dos Deputados. No Brasil, o modelo infralegislativo também prevaleceu por muito tempo (DOS SANTOS, 2008), com a implementação de um registro de representantes na Câmara dos Deputados, bem como o estabelecimento em 1999 de um código de conduta contra conflitos de interesse no ramo executivo, mas cujos resultados têm se mostrado incompletos. Em 2007, foram registradas apenas 146 entidades, a maioria delas de atores públicos. Mais recentemente, o Brasil, ao lado do México, foi um dos oito países fundadores da *Open Government Partnership* (OGP) lançada em 2011. Amplamente iniciado pelos Estados Unidos, esse movimento internacional visa então promover a transparência, a responsabilização e uma maior participação dos cidadãos nos assuntos públicos.

A literatura examinou esse imperativo de enquadramento a partir de três principais eixos de pesquisa. Uma abordagem normativa e prescritiva da *policy analysis* observa as condições para estabelecer e melhorar regras eficazes. Outros estudos se concentram na sociogênese desses dispositivos, a fim de examinar as condições de elaboração e desenvolvimento das políticas de transparência. A análise do *mainstream* testou, assim, as condições para facilitar ou restringir a adoção de leis de enquadramento do *lobbying*. O escândalo foi apresentado como uma variável independente que favorece a implementação de uma regulamentação rigorosa, enquanto o modelo de interação neocorporatista preferiria favorecer uma regulamentação mais débil da atividade dos atores sociais (a partir do caso austríaco, cf. CREPAZ, 2015). Por último, uma leitura sobre a revitalização democrática pelas políticas de transparência privilegia interrogações que ultrapassam o estrito enquadramento da atividade dos atores privados, mas examinam as políticas de probidade pública.

Nesse campo de estudo, as pesquisas francesas têm se concentrado em uma sociologia política da revelação das fundações e dos efeitos induzidos dessas políticas. Foi possível apresentar em que medida essas políticas de enquadramento estão integradas e participam das políticas neoliberais (ROBERT, 2018). O imperativo de transparência, longe de definir um maior controle sobre as práticas dos atores públicos, também atua como um novo potencial para a domesticação das ações cidadãs e dos grupos de interesse cívico. Ao estudar a política de consulta aplicada no nível das instituições europeias, os trabalhos de Cécile Robert e Hélène Michel mostram em que medida o sistema político europeu tende a impor a “forma das reivindicações” e contribui na atenuação da via contestatária a favor de formas legítimas de ação. A consulta digital, porque essa iguala as condições da via de acesso ao tomador de decisão, elabora uma indiferenciação entre as “partes interessadas” (os *stakeholders*). São colocados no mesmo nível de igualdade os parceiros sociais, representativos e comprometidos com a promoção de projetos sociais, os cidadãos comuns que expressam uma posição única e os atores econômicos. A abordagem construtivista, por seu lado, tende a apresentar os múltiplos significados que devem ser atribuídos às políticas de enquadramento do *lobbying*. As políticas regulamentares, que estão longe de ser o resultado de escândalos, contribuem para a sua visibilidade. A criação dos mecanismos é também uma oportunidade para lutas interpretativas sobre a própria definição de *lobbying*. Os trabalhos de Gusfield sobre a apropriação do problema público são particularmente úteis na captação de estratégias competitivas entre uma multiplicidade de atores interessados e engajados na promoção e delimitação do alcance dessas políticas. Os profissionais do direito podem vê-lo como a legitimação de uma nova prática profissional que abre um novo mercado para conquistar como advogado-lobista. Algumas ONG estão, por vezes, preocupadas em limitar as políticas de enquadramento apenas aos agentes econômicos, privilegiando a diferenciação que opera entre um *lobbying* apresentado como nefasto ao bom funcionamento democrático e que “faz *advocacy*” para uma causa pública a isentar de qualquer entrave. A transparência, longe de servir apenas para favorecer a igualdade entre atores privados, pode também ser

utilizada como um meio de dar a conhecer a atividade dos concorrentes no mercado da consultoria. A visibilidade conferida pelo registro dos grupos de interesse sobre as atividades realizadas testemunharia ainda o desempenho profissional de acesso ao tomador de decisão.

Uma das últimas questões tratadas diz respeito à lógica de apropriação e difusão desse modelo de enquadramento jurídico de acordo com os países. Na Europa, a tese de uma “europeização”, entendida aqui como a construção de um modelo *ad hoc* resultante de um intercâmbio interativo entre os níveis europeus e nacionais por difusão e depois a reapropriação pelos Estados-Membros, merece ser matizada. Guillaume Courty e Marc Milet demonstraram, no que se refere à lei francesa de regulação do *lobbying* de 2016, que o modelo de enquadramento finalmente adotado pelos redatores deve o mesmo ao modelo canadense. Não sem paradoxo, a situação francesa, há muito apresentada como refratária, tornou-se ela própria, após a adoção da lei de 2016, como um novo modelo a seguir, durante os debates sobre o reforço da regulação no nível da União Europeia (COURTY; MILET, 2018).

As regulamentações adotadas no continente latino-americano questionam perfeitamente essas questões inerentes às “políticas de transferência” (HASSENTEUFEL; MAILLARD, 2013). L. A. dos Santos, no contexto latino-americano, observa judiciosamente dois tipos de risco de uma transposição de regras *ad hoc* com vocação universal, sem levar em conta as práticas empíricas engajadas pelos atores. Em primeiro lugar, ao se basear na abordagem neoinstitucionalista, apresenta o risco de uma adoção puramente simbólica de regras de transparência, o que equivaleria a um puro “isomorfismo institucional” por mimetismo, sem ter em conta as condições reais a atingir para a transposição. Além disso, em sua opinião, essas regras podem ser um meio indireto de reforçar os controles burocráticos e podem ser semelhantes, na América Latina, com a construção de novas barreiras à participação pública (DOS SANTOS, OCDE, s/d).

Conclusão: novos questionamentos, novos desafios

Essa apresentação de análises, enfatizando o papel dos grupos de interesse em relação à ação pública, não esgota todos os questionamentos. Essa foi concebida como um lembrete de uma forte tradição de análise sociológica que oferece uma forma de romper com a crença em uma medida quantificável da influência dos grupos de interesse e estabelece os múltiplos significados da interação entre a ação pública e os grupos. Em vez de voltarmos aos pontos principais das afirmações, terminaremos, brevemente, indicando alguns novos caminhos traçados pela literatura.

O desenvolvimento de novas ferramentas digitais levanta questões sobre a capacidade dos grupos de interesse de revitalizar a democracia. A contribuição dos atores privados para a elaboração de decisões públicas poderia ser apresentada como uma garantia de legitimidade da ação pública, uma vez que leva em conta as

expectativas sociais e induz a uma melhor implementação das escolhas governamentais (GROSSMAN; SAURUGGER, 2006). Contudo, a difusão de um modelo normalizado de consulta pública, introduzido por intermédio de ferramentas digitais pelos parlamentos e governos, modifica a hierarquia dos interlocutores legítimos (no contexto europeu, ver H. MICHEL). Por conseguinte, novas questões dizem respeito às alterações induzidas pelo uso consultivo da digitalização relativa à perda da exigência de representatividade e às categorias de grupos de interesse mais capazes de responder a essa mudança (FRAUSSEN, B.; HALPIN, D., 2017).

A definição de um novo “mapa conceptual da participação” (VAN DETH, 2014) também levou à ruptura da dicotomia entre a ação coletiva convencional e a alternativa não convencional. Trata-se aqui de reavaliar a importância de ações até agora negligenciadas, de natureza individual (como os boicotes de produtos) e puramente cívica (como as ações dos membros de um bairro para melhorar a qualidade de vida). No entanto, esses eixos de investigação são de interesse para a ação pública, uma vez que conduzem à descoberta de “formas mistas de ação” que combinam a ação cívica comunitária com uma exigência de intervenção pública (como as associações de bairro que procuram forjar laços sociais e podem levar um pedido às autoridades para a criação de infraestruturas – ver o trabalho da R. J. SAMPSON sobre *blended social action* em Chicago). Essas novas orientações conduzem a um repensar da natureza grupal ou não das ações e seus efeitos na ação pública. Nesse contexto, o nível local é central.

Por fim, a redefinição da natureza da ação pública no contexto de um “Estado pós-moderno” (CHEVALLIER, J., 2017), longe de ser um refluxo de sua intervenção, conduz finalmente a um exame das novas estruturas e relações estabilizadas instituídas com a sociedade civil. O trabalho sobre os papéis das associações e a capacidade do Estado de envolvê-las leva a questionar novas formas de interação entre grupos de interesse e autoridades públicas no contexto não tanto de um suposto enfraquecimento do setor público, mas de uma nova forma de “governo remoto” (EPSTEIN, 2006; HASSENTEUFEL, 2011). O continente latino-americano, que não é estranho a esses movimentos, proporciona um ambiente favorável à análise desses novos questionamentos.

Referências

Quadros analíticos

CHARI, C.; HOGAN, H.; MURPHY, G. *Regulating lobbying: a Global Comparison*. Manchester: Manchester University Press, 2010.

COURTY, G.; MILET, M. Economic interest groups and policy analysis in France. *In*: HALPERN, Ch.; HASSENTEUFEL, P.; ZITTOUN, Ph. (ed.). *Policy analysis in France*. Bristol: Policy Presse, 2018. p. 225-241.

MCCAULEY, D. Interest groups moving beyond state-centric models. *In: Oxford Handbook of French Politics*, OUP, 2016, p. 417-438.

MICHEL, H. Interest groups. *In: BRUTER, M.; DÉLOYE, Y. (ed.). Encyclopaedia of European Elections*. London: Palgrave Macmillan, 2007.

SAURUGGER, S. Interest Groups and Democracy in the EU. *West European Politics*, 31(6), 2008, p. 1272-1289.

SCHMITTER, Ph. Still the century of corporatism? *Review of Politics*, 36, 1974, p. 86-131.

WOLL, C. Leading the Dance? Power and Political Resources of Business Lobbyists. *Journal of Public Policy*, 27, 1, 2007, p. 57-78.

Estudos de caso

CARTER, M. The landless rural workers movement and democracy in Brazil. *Latin American Research Review*, 45, 2010, p. 186-217.

DE JESUS, A. M. Policy-Making Process and Interest Groups: How do Local Government Associations Influence Policy Outcome in Brazil and the Netherlands? *Brazilian Political Science Review*, 2010, 4(1), p. 69-101.

DOS SANTOS, L. A. Lobby regulation, transparency and democratic governance in Latin America. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/ethics/lobbying.htm>. Acesso em: 20 mar. 2021.

GOZETTO, A. C.; OLIVEIRA ET THOMAS, C. S. Interest groups in Brazil: a new era and its challenges. *Journal of Public Affairs*, 2014 (On-line).

AS FIGURAS DA MEDIAÇÃO NA POLÍTICA E NA AÇÃO PÚBLICA: OS *BROKERS*, FACILITADORES E ORGANIZADORES VISTOS E REINTERPRETADOS PELA CIÊNCIA POLÍTICA FRANCESA

Gilles Massardier

Introdução

Este artigo trata dos atores intermediários nas políticas públicas. Paradoxalmente, a ciência política francesa foi mais prolífica na Sociologia e nas práticas desta categoria de atores antes da “mudança” para a “ação pública” na década de 1980. Efetivamente, a “multiposicionalidade”, os “mediadores” ou a “regulação cruzada” descrevem os atores e as situações do estado modernizador e planejador.¹⁸⁷

No entanto, os atores intermediários, no contexto da crescente complexidade da produção e implementação de políticas públicas, devido ao policentrismo, desempenham um papel fundamental na coordenação de administrações, setores, níveis, programas, objetivos etc.

¹⁸⁷ O leitor perceberá que este artigo é baseado em dois tipos de literatura. Uma é bastante geral e teórica sobre redes, coligações e, por vezes, intermediários. Muitas vezes está desligada do empírico, mas, por outro lado, é bastante rica nas interrogações que esse tipo de ação pública e de atores levanta para o Estado, sobre a suposta coerência da ação pública (ver sobre esse tema as excelentes discussões de PINSON, G., 2015). As outras, por outro lado, são bastante dispersas e muito empíricas e descritivas, mas das quais é possível extrair considerações e exemplos de intermediários. Por outro lado, faz pouco ou nenhum esforço para voltar atrás na teoria sobre essas categorias de atores intermediários. O artigo de BERGERON *et al.* (2013) é uma exceção que confirma a regra. A literatura anglo-saxônica, por outro lado, é muito bem versada no empírico, com análises quantitativas muito finas de redes, *brokerage* e de *brokers* (não esqueçamos que a *American Sociological Association* tem uma rede especializada sobre redes políticas – Polnet), mas que questiona pouco suas implicações sobre as recomposições da ação pública e categorias como o Estado ou a administração.

Na França, como em outros países, são discutidos os métodos de coordenação das chamadas políticas públicas tradicionais (*command and control*/baseados na força jurídica unilateral do direito público): as relações hierárquicas e a tributação regulatória não constituem mais os mecanismos dominantes para sua coordenação. Na verdade, eles estão concorrendo com o mais horizontal dos mercados ou *soft law* (CHEVALLIER, 2017). “Governar por contrato” (GAUDIN, 2007), muitas vezes “desarmado” com sanções legais (LASCOUMES; VALLUY, 1996), e por negociação, está se tornando a complexa rotina dos atores da ação pública contemporânea. Nesse contexto, ou os instrumentos tradicionais de política pública (direito e seu controle) se tornam obsoletos, ou são acompanhados de instrumentos de negociação e coordenação (concertação, estatutos, contratos, concursos públicos de projetos etc.).

Os fatores por trás dessa profunda transformação são múltiplos. O primeiro e mais comumente apresentado é a regulação do mercado de bens públicos com a privatização de serviços (água, transporte, saúde etc.) e parcerias público-privadas (construção de infraestruturas urbanas etc.). As políticas consistem na contratualização dos objetivos e preços dos serviços entre as autoridades públicas e as empresas responsáveis pela execução dos contratos. O uso desses instrumentos é, na verdade, mais amplificado do que novo. O instrumento dos *standards* seria mais inovador ao permitir controlar as normas de produção dos setores e das cadeias de produção. Trata-se de adesões voluntárias dos agentes econômicos a essas normas certificadas (ambientais, de qualidade etc.), processos em que as autoridades públicas apenas acompanham (negociações multilaterais, ajuda à estruturação de setores ou mercados, apoio ao desenvolvimento territorial etc.). O segundo fator, que é objeto de uma literatura recente, mas não menos abundante, é a multiplicação dos níveis de ação, do internacional ao territorial, que desloca o papel central do Estado para o problema de sua integração em mil fichas institucionais que requerem coordenação. O terceiro fator é a concorrência com os setores políticos, uma vez que muitos programas respondem hoje a um imperativo de integração de objetivos (por exemplo, agricultura, ambiente, turismo ou transportes, ambiente, desenvolvimento urbano e social). Essa tendência mina o esquema tradicional de burocracia considerada racional porque é dedicada, por meio de competências técnicas e jurídicas específicas, à gestão de um setor. Também reduz o esquema de coprodução (setor estatal) de políticas públicas do tipo neocorporativista, de tal forma que, por exemplo, a agricultura francesa a conhece há muito recentemente: a profissão agrícola deve aprender hoje a se coordenar com os planejamentos e esquemas de desenvolvimento territoriais regionais (e as tensões sobre o uso da terra e dos recursos naturais envolvidos) ou incorporar as normas ambientais em seus modelos de produção. O quarto fator de transformação é certamente o mais radical: o da “demografia galopante” (MASSARDIER, 2008) dos atores que participam na ação pública e o da “proliferação de centros de iniciativa” (GAUDIN, 1995) que compete de frente com a regulação tradicional do Estado. O quarto fator é a entrada das audiências nas políticas públicas (associações de usuários ou habitantes,

espaços públicos midiáticos, “fóruns” de controvérsias sobre as “boas” políticas etc.). Efetivamente, os procedimentos de negociação, participação ou concertação alimentam o policentrismo e a horizontalização. As audiências também podem ser desafiadas com mobilizações sociais ou controvérsias.

Nesse contexto, uma mudança semântica tem ocorrido na literatura, como pode ser visto nos *handbooks* franceses que se concentram em sintetizar a análise de políticas públicas: de “políticas públicas” (MENY; THOENIG, 1989) para “Política e ação pública” (MASSARDIER, 2003) ou “Sociologia política: ação pública” (HASSENTEUFEL, 2011). Algumas pessoas leem nele uma “transição abrupta da modernidade para a pós-modernidade” e para uma “concepção rizomática” da “*policy making*”, um verdadeiro “projeto de transformação social e política” (FAGET, 2006). Quanto mais se pronuncia o policentrismo, mais os instrumentos de política pública devem tê-lo em conta na *policy making* (concertação, participação, negociação etc.) e na implementação de políticas (contratualização, estatutos, cofinanciamentos etc.), e mais longas e incertas são as sequências do ciclo das políticas públicas. O policentrismo e o processo são, portanto, os dois lados da mesma ação pública.

“*Les figures de la médiation*” (NAY; SMITH, 2002) os acompanham (HASSENTEUFEL, 2007).

Para ser honesto, esse questionamento sobre a coordenação em uma nova elaboração das políticas públicas não é novo, nem está particularmente relacionado com o “*French touch*”. A abordagem de governança, por exemplo, é de origem anglo-saxônica e alemã (Mayntz, Stoker, Kooiman etc., no que diz respeito à Ciência Política) e faz as observações acima sobre o abismo entre o Estado e o policentrismo da ação pública, enquanto tenta encontrar soluções para “dar coerência a múltiplas ações” (MASSARDIER, 2008, p. 140) em face da problemática da “articulação dos atores, lógicas e recursos múltiplos na ação pública: articulação entre os instrumentos do Estado para melhor eficiência, articulação mercado/Estado/outras lógicas privadas (associações de habitantes etc.), articulação federada/federal e/ou articulação local/nacional/europeia”, enfim, o problema da “ação pública como múltipla coordenação coletiva”. A governança levanta a questão dos “procedimentos para articular e priorizar ações para reduzir a superlotação e a incerteza” (MASSARDIER, 2008, p. 140-150).

Na França, a abordagem de governança tem o mérito de discutir o que as novas formas de coordenação fazem ao Estado, de propor “uma teoria do Estado em transformação” (PINSON, 2015). Em contrapartida, não fala sobre os atores envolvidos nessa coordenação. No entanto, para aqueles que desejam saber mais sobre a governança e o policentrismo, parece essencial responder empiricamente a questões de importância crucial, mas não suficientemente investigadas. A primeira pergunta é para saber “quem governa quando ninguém governa?”. O diabo esconde-se nos detalhes. Essa teoria do Estado em transformação deve agora ser enriquecida com dados precisos sobre os atributos e práticas desses atores que incorporam essas novas formas de coordenação. A segunda questão diz respeito às

interrogações levantadas nos anos 1990 sobre a incoerência ou a ingovernabilidade das sociedades ocidentais (MAYNTZ, 1993; KOOIMAN, 1993; LECA; PAPINI, 1996): quem garante a “coerência” e a “governabilidade” das políticas públicas apesar desse policentrismo? A hipótese levantada neste capítulo é a de que o poder está nas mãos de atores intermediários que, como resultado, detêm ou constroem essa capacidade muito específica de coordenar políticas na fronteira das organizações, setores, níveis ou mesmo redes de políticas públicas, em suma, que têm a capacidade de contribuir para a formação ou funcionamento de “coletivos híbridos” (CALLON, 2006). Em outras palavras, o ator no centro (no sentido da convergência de vínculos com e a partir dele, como estabelecido pela análise das redes sociais) das configurações da ação pública tem uma forte capacidade de influenciar as políticas públicas. A definição de poder é, definitivamente, relacional. Essa hipótese não é nova, na medida em que foi confirmada no contexto norte-americano já nos anos 1990 (FERNADEZ; GLOUD, 1994). J. P. Gaudin, por exemplo, havia igualmente interpellado no mesmo período as políticas urbanas na França (1995).

Em um primeiro momento, uma tabela apresentará as abordagens identificadas na literatura desde os anos 1960, com o objetivo de definir os intermediários de acordo com as abordagens teóricas. Então, a abordagem de apresentação será diacrônica: antes e depois do “movimento rotacional de noventa graus da questão da coordenação” (EPSTEIN, 2015) e do pivô policêntrico dos anos 1980. Em um segundo momento, estão as abordagens francesas das “figuras de mediação” antes da “virada” para a ação pública. Já no contexto do planejamento intersetorial, os intermediários estavam mediando entre setores, ou então o eleito “cumulativo” de mandatos eletivos articulava os níveis local e nacional, por um lado, e as esferas política e administrativa, por outro. A literatura sobre altos funcionários e especialistas “multiposicionados” também mostrou que a coordenação era uma prática difundida e útil na elaboração de políticas públicas. Em seguida, a terceira seção apresenta a literatura francesa mais recente que, na “nova ação pública” policêntrica, empiricamente identificou tipos de “intermediários” e suas práticas: “empreendedores estratégicos”, os articuladores entre níveis, atores centrais e *brokers* nas redes. Por fim, a quarta seção mantém três “figuras de mediação” distintas, apesar da característica comum da acumulação de capacidades políticas: os simples intermediários, os *brokers* e os organizadores.

1. Tabela de “figuras de mediação” identificadas na literatura francesa (sociologia das organizações, análise das políticas públicas, sociologia da ação pública)

As “figuras da mediação” não estão apenas incrustadas nos contextos evolutivos de *policy process*. Também estão nos debates teóricos que lhes dão sentido.

Tabela 1 – Figuras dos intermediários nas políticas públicas segundo os ângulos analíticos da ciência política francesa (1960-2010)

Tipos de análise/ tipos de intermediários	Análises estrategistas	Análises cognitivas	Análises de redes	Análises estruturais
Eleitos “cumulativos” na “regulação cruzada” do “sistema político-adminis- trativo francês” (sociologia das organizações)	++ Constroem laços entre organizações pela sua posi- ção marginal na sua própria organização. Esses eleitos são interme- diários entre organizações (segmentos burocráticos e eleitos).	-	+ + Os “grandes eleitos” são referências das administrações centrais, locais e dos “peque- nos eleitos”. Todas as conexões vão para eles.	-
Multiposiciona- do (sociologia dos campos sociais)	-	-	+	+++ O multiposicionado é aquele que ocupa um lugar em um setor ou campo social por acumulação de capital/ <i>habitus</i> /recursos/códigos próprios desses e consegue “transgredir” as práticas, có- digos e fronteiras por meio da conquista de posições em outros campos ou setores. O multiposicionado é interme- diário entre posições sociais.
Mediadores (análise de polí- ticas públicas)	-	+++ O mediador é aquele que ajusta as representações do mundo (“referenciais”) dentro e entre setores. O mediador é um intermediário entre setores, mas	-	-

		também entre as diferentes representações do mundo que cruzam seu setor.		
Empresários de políticas públicas (análise de políticas públicas)	+++ O empresário de políticas é aquele que consegue: detectar o momento certo para avançar sua causa na agenda do poder público (janela de oportunidade) e convergir as três correntes (problemas, políticas e políticas públicas) para sua causa. Ele é, portanto, o intermediário entre as correntes. A figura do “empresário fronteiro” baseia-se em uma estratégia da “ambiguidade”: deixar que os parceiros de quem é intermediário assumam um programa de política pública de acordo com as normas e a lógica de ação específica	+	-	-
		O empresário é aquele que consegue promover uma causa e soluções na agenda política ou em um setor.		

	própria de cada setor, sem que seja feita qualquer harmonização.			
Nós/<i>Brokers</i> (sociologia de rede e análise de políticas públicas)	-	+++ Na abordagem de coligações de políticas públicas, o <i>broker</i> é aquele que mantém ligações entre duas coligações rivais e permite a aprendizagem, principalmente, a passagem de ideias. São operadores de mudanças das políticas públicas. É o intermediário entre os atores pertencentes a várias coligações.	+++ O nó faz parte de um conjunto de interações e inter-relações (rede, coligação) em que é um dos atores que mantém a maior parte dessas ligações diretas.	+++ Explica a estrutura das redes e o tipo de vínculos mantidos pelo <i>broker</i> (transitivo/exclusivo/top-down/bottom-up).

Fonte: Elaboração própria do autor.

Obs.: Os sinais + e – permitem matizar a intensidade da relação entre os tipos de intermediários e o tipo de análise.

Assim, de acordo com as posturas teóricas, serão destacados atributos e posturas específicas de intermediação. As abordagens estratégicas centram-se principalmente em determinados atores cujas estratégias os colocam na posição de intermediários. Quer se trate da sociologia das organizações de Crozier, Thoenig e Friedberg da década de 1960, ou dos “empresários de políticas públicas da década de 1990”, a análise centra-se na liberdade de ação para implementar uma estratégia em um “sistema de atores” vinculativos, ou em um universo de “correntes” onde a estratégia consiste em manter um conjunto construído como intermediário. Em outras palavras, as “margens de manobra” estratégicas dos atores fazem a postura de intermediários. As abordagens cognitivas insistem mais na mediação como capacidade de construir um sentido partilhado sobre os problemas e as suas soluções em setores de atividades ou grupos de atores (coligações) e entre esses setores

e grupos. Embora a estratégia não esteja no centro dessas abordagens, não está desligada delas. A separação entre as abordagens de redes e estrutural requer explicação. A sociologia dos campos (abordagens estruturais) encontra a sua coerência na identificação de espaços sociais estruturados por meio da distribuição desigual de capitais relevantes em um campo social específico. Assim, o fato de um agente social conseguir entrar em outro campo é, para essa sociologia específica, uma “transgressão” a ser explicada pelas características da estrutura social dos campos e pela conversão de capitais de um campo para outro, para permitir a ocupação de várias posições em diversos campos, o que é um capital e uma trajetória raros. Pelo contrário, não há “transgressão” nas “abordagens de redes”. Longe disso, insistem na convergência das ligações de e para determinados atores. É essa centralidade nas redes que faz de alguns atores “figuras da mediação”. O que essa abordagem chama estrutural (“abordagem estrutural” na tabela) não é, como na sociologia dos campos sociais, a ligação entre posição ocupada e capital acumulado, mas a estrutura das ligações específicas da rede.

2. As figuras do eleito cumulativo, do mediador e do multiposicionado

Entre os anos 1960 e os anos 1980, a sociologia das organizações francesas e a Ciência Política apoderaram-se da figura do intermediário, segundo as abordagens teóricas, questionamentos e apegos empíricos muito diferentes.

2.1 Intermediários do “sistema político-administrativo francês”: “regulamentação cruzada” e “a importância dos intermediários num sistema” (CROZIER; THOENIG, 1975)

A sociologia das organizações tem um papel fundamental na emergência da análise de políticas públicas como uma subdisciplina da Ciência Política (MASSARDIER, 2008; HASSENTEUFEL, 2007; PINSON, 20015). Na década de 1960, essa escola deixou as organizações *stricto sensu* para se envolver no campo da administração local. O resultado foi uma série de pesquisas sobre o “sistema político-administrativo francês” (um capítulo da ação e do sistema do famoso CROZIER, FRIEDBERG, 1992; CROZIER, THOENIG, 1975) e sua “regulamentação cruzada”¹⁶³, retomada, discutida e especificada pelos continuadores (DUPUY; THOENIG, 1983; GRÉMION, 1976). A questão dessa literatura era precisamente compreender as relações entre uma organização e o ambiente externo. Empiricamente, a pesquisa havia se concentrado, no caso de Crozier e Thoenig, no “sistema de tomada de decisão departamental e no papel das elites”. Os “notáveis mais influentes” (eleitos para múltiplos mandatos) basearam o seu poder na sua capacidade de articular as questões dos seus territórios

políticos, verticalmente com os níveis superiores de ação, e horizontalmente com as administrações gestoras em nível local, e desempenharam um papel de “coordenação e integração entre os funcionários públicos locais, para que os altos escalões da Administração possam realmente intervir nas atividades locais apenas atuando no mundo político” (CROZIER; THOENIG, 1975). A acumulação de mandatos age assim “em princípio de regulação”, dá ao representante eleito a capacidade de atuar como¹⁸⁸ “intermediário” entre o sistema político e as administrações em todos os níveis, desde o nacional ao local. O “sistema político e administrativo francês” baseou-se nesses intermediários até aos anos 1980 e 1990. A tal ponto que alguns podem ter falado da “coroação dos notáveis” (RONDIN, 1985), na época da descentralização francesa (1982-83), esses funcionários eleitos com múltiplas lideranças eletivas, um recurso para construir uma estratégia intermediária indispensável na fabricação de políticas públicas locais. O declínio dessa figura pode ser explicado, a partir do final da década de 1980, pela combinação de dois fenômenos: o desaparecimento gradual da acumulação de mandatos e o aumento do poder da nova ação pública.¹⁸⁹

2.2 Os mediadores setoriais e a coerência entre os setores e a sociedade global

Resultante das reflexões sobre o processo francês de planificação, essa literatura foi forjada a partir da observação das políticas agrícolas (JOBERT; MULLER, 1987) ou industrial da aviação civil (MULLER, 1989). Essa figura do “Provedor” decifrada por esses autores tem as suas raízes na observação dos locais (comissões) e das práticas (negociações intersetoriais). Além disso, O. Nay e A. Smith (2004) lembram que, além dessa tradição francesa, a interministerialidade é uma prática que tem sido perpetuada nas recentes políticas públicas (cidade) ou novo planeamento (Estado-Regiões-Europa).

A abordagem é essencialmente cognitiva. Trata-se de uma abordagem a duas questões centrais: a das mudanças nas políticas públicas e a dos ajustamentos entre setores. Para esse enfoque, essas duas questões estão ligadas. O trabalho desses dois autores, portanto, centrou-se na “modernização” do setor agrícola na década de 1960 e nas políticas públicas relacionadas. Segundo eles, a mudança em uma política setorial resulta da relação entre as representações partilhadas pelos atores de um setor (o “referencial setorial”), por um lado, e a de uma sociedade no seu conjunto (o “referencial global”). Nesse esquema, alguns atores têm a capacidade de desempenhar o papel de “mediadores” entre os dois referenciais:

¹⁸⁸ Sobre esta noção, ver o esquema no Capítulo 12 deste livro.

¹⁸⁹ Sobre esse ponto, ver o Capítulo 12.

O papel dos mediadores consiste, portanto, em duas operações combinadas que podem ser dissociadas pela análise, mas não na realidade: os mediadores decodificam o mundo, o tornam inteligível, lhe dão sentido; depois “recodificam-no”, definem objetivos e ações destinadas a acelerar essa transformação que se apresenta como inelutável (MULLER, 1995).

Esse autor acrescenta, para explicar a relação entre referencial, mediador e mudança de política pública:

Há uma espécie de relação circular entre o processo de construção de sentido e o processo de tomada de poder: é porque define o novo referencial que um ator assume a liderança do setor afirmando sua hegemonia, mas, ao mesmo tempo, é porque esse ator afirma sua hegemonia que sua visão de mundo se torna gradualmente a nova norma (MULLER, 2005).

Em uma política setorial coproduzida entre o Estado e o sindicato maioritário dos agricultores, como é o caso na França, os mediadores que impõem o quadro de referência modernizador da agricultura e as políticas que o acompanham (emparcelamento, mecanização, assistência técnica à agricultura intensiva etc.) são essencialmente os altos funcionários do ministério setorial e os profissionais da representação sindical da profissão e do neocorporativismo agrícola ao estilo francês.

Assim, o processo de mediação constitui precisamente o mecanismo – reconhecidamente um pouco misterioso – pelo qual se articulam e fazem sentido os atos mais cotidianos e a construção de uma política. Assim, no caso dos jovens agricultores, creio que existe um verdadeiro continuum desde o conflito pai-filho sobre a compra do trator, até ao encontro entre a direção do CNJA – *Centre National des Jeunes Agriculteurs* – e os conselheiros do Primeiro-Ministro, e este é precisamente o continuum que subjaz à eficácia da sua ação de mediação. Obviamente, neste processo, as elites profissionais, administrativas ou políticas desempenharão um papel mais visível, mas que não tem significado se for desligado dos milhares de atos que carregam significado a partir de baixo (MULLER, 1995).

Mas Muller salienta que não podem ser os únicos e que isso depende dos setores. Os jornalistas podem desempenhar esse papel, ou os engenheiros.

2.3 Os atores multiposicionados

Uma sociologia da multiposicionalidade surgiu na década de 1970, na esteira da literatura sobre “campos” (BOLTANSKI, 1973). A partir de um estudo dos cargos ocupados pelos membros do corpo docente do *Institut d’Etudes Politiques*

de Paris, Boltanski constrói uma análise de suas habilidades, para aqueles do Alto Serviço Público, incluindo profissões de direito, por “transferências de legitimidade” de um campo para outro, para ocupar vários cargos em diversos “campos” sociais e, assim, ocupar, de certa forma, uma posição intermediária entre esses campos sociais? Essa postura seria contra a natureza das estruturas sociais, de acordo com essa Sociologia e, portanto, um “*habitus*” incomum: nem todos podem ocupar “um grande número de posições dispersas em campos diferentes” (BOLTANSKI, 1973). Nessa abordagem, a “rede de relações” é um “capital simbólico e social” acumulado que reforça o poder de um agente social e o obriga a desempenhar diferentes papéis nas diferentes posições ocupadas. Ao contrário da abordagem nas redes ou da análise estrutural de redes, o multiposicionado, se for um intermediário entre campos sociais, não é testado na sua capacidade de agir *in situ* com essa rede.

Então, a noção de multiposicionalidade surgiu desse contexto original da sociologia dos campos para conhecer uma segunda via que tem mais a ver com os intermediários da ação pública. Essa trajetória intelectual é reveladora dos questionamentos da disciplina da Ciência Política confrontada com duas mudanças simultâneas: a dos paradigmas em que a sociologia dos campos não teve finalmente muita influência sobre a subdisciplina “políticas públicas” e a das próprias políticas públicas que experimentaram, desde os anos 1980, o deslocamento mencionado na introdução deste artigo e lembrado na de sua segunda parte. A noção de multiposicionalidade tem, assim, fortalecido a sociologia da especialização na ação pública. Especialistas conhecedores têm sido capazes de “transgredir” os limites de seu campo científico para ocupar múltiplas posições nos campos da administração central e política e, assim, contribuir à criação de um saber “prático” para a política de planejamento territorial dos anos, uma representação do mundo co-construído: “a transgressão é parte da existência desse conhecimento acadêmico, é parte integrante do paradigma e da identidade profissional desses estudiosos. [...] O conhecimento teórico sobre o território produzido pela Datar e pelos cientistas em interação com essa entidade é menos o resultado de um encontro entre uma demanda e uma oferta de ciência em um mercado de bens científicos, do que o produto de um complexo processo de interações entre cientistas e agentes de administrações que participam juntos, sob certas condições sociais, do processo de produção de um discurso científico (...) os novos geógrafos “os mais autorizados” (...) desenvolvendo estratégias para transformar recursos de conhecimentos em recursos eficientes nos jogos dos outros espaços sociais. Eles estão no centro de um sistema triangular que lhes permite combinar três tipos de cargos: a produção de conhecimento em sua “disciplina”, por um lado (universidade, pesquisa, revistas), o mercado para esse conhecimento, por outro lado, ou seja, consultoria (assessoria, especialização) e, finalmente, a administração e política (comitês científicos, comissões, cargos na função pública superior). Cada posição reforça e alimenta as outras duas” (MASSARDIER, 1996). A multiposicionalidade é, portanto, poder: por

meio da transgressão das fronteiras dos espaços sociais estruturados, os atores que têm essa capacidade, que não é amplamente distribuída no mundo social, podem contribuir para o tecido das políticas públicas. Na sequência desse trabalho, mas com um paradigma diferente, o das redes de políticas públicas (ver abaixo), o caso dos intermediários e *brokers*, dos “intermediários” multiposicionados entre espaços de consulta e participação nas políticas ambientais (BARBIER; LARUE, 2011), dos especialistas europeus entre administrações públicas, setor privado e inseridos nas *mille-feuilles* multiníveis europeias (ROBERT, 2008, 2009), ou dos cientistas, empresários de políticas no caso da gestão de Alzheimer (NGATCHA-RIBERT, 2012), para tomar apenas esses exemplos.

O interesse dessa literatura é focar em três variáveis que explicam a capacidade de atuar como intermediária na ação pública.

A primeira é a das posições ocupadas pelos atores. Refere-se diretamente às estruturas sociais e institucionais. A segunda é a dos recursos, que permite compreender múltiplas trajetórias por intermédio das capacidades de certos atores de converter recursos irrelevantes em setores ou instituições em recursos relevantes. A terceira é a capacidade das pessoas multiposicionadas de se tornarem indispensáveis em espaços não naturais para elas.

No entanto, enquanto essa abordagem estrutural permite as variáveis explicativas de trajetórias multiposicionadas nas estruturas sociais e de poder gerais de uma determinada sociedade (por exemplo, os recursos técnicos e sociais das escolas de engenharia na França e no Brasil estruturam certas políticas públicas), ela não permite a explicação de práticas de coordenação, nem o tipo de ligações entre os multiposicionados e os atores de outros espaços. Enfim, essa sociologia das posições, das “transgressões” e das suas trajetórias escapa aos aspectos cognitivos da ação pública.

3. Intermediários na “nova ação pública”: as figuras dos empresários e dos corretores nas redes e coligações de políticas públicas

Então, no contexto da “nova ação pública”, a questão dos intermediários de políticas públicas deslocou-se especificamente para o problema da articulação na montagem e implementação de mecanismos de políticas públicas inventados nos processos complexos devido ao policentrismo (BERGERON *et al.*, 2001; 2013). Esses intermediários da ação pública podem ser meros facilitadores. Mas também podem ir além desse papel: construindo (conexões, significados, dispositivos), tanto quanto construindo para si mesmos (estratégias de liderança), inovando (transcendendo as fronteiras das instituições, dessetorizando, inventando dispositivos multissetoriais etc.) (BERGERON *et al.*, 2013; LANDEL, 2015).

As questões colocadas no primeiro ponto deste documento não são, contudo, esquecidas, especialmente as que dizem respeito aos setores ou recursos dos atores. Como se pode ignorar, ainda que tal seja frequentemente o caso na literatura sobre governança, a questão da autonomia dos setores burocráticos ou sociais? Isso é tanto mais assim quanto a injunção para integrar as políticas públicas é particularmente forte hoje em dia (gestão integrada da água, alterações climáticas, desenvolvimento urbano etc.). Mas é apenas uma das entradas, na medida em que muitas outras questões foram acrescentadas: quem são os intermediários entre os níveis de ação? Quais são os intermediários dentro e entre os grupos de atores responsáveis por responder a um problema público (coalizões, redes)? Quais são os atores dessa ação pública negociada, em que “nada é acabado *a priori*, tudo é processo” (MASSARDIER, 2008, p. 150) e arranjado, os quais têm os recursos para articular os diferentes níveis, racionalidades, setores, atores, é claro, as instituições etc.? Quem são os *brokers* ou corretores da ação pública policêntrica e multinível contemporânea?

3.1 Empreendedores de políticas públicas como intermediários

A figura do empreendedor de políticas públicas, tal como teorizada na literatura de Kingdon e Cobb e Elder, tem sido um sucesso inegável na França; prova da sua robustez. Essa abordagem consiste em insistir na capacidade estratégica de certos atores para trazer um problema anteriormente ignorado na agenda das autoridades públicas e na solução que essas oferecem para resolvê-lo. São intermediários nessa capacidade estratégica que dependem em grande parte de suas habilidades relacionais para aproximar as três correntes (problemas, política, políticas públicas) e convencer que sua causa merece atenção e agenda política, e que sua solução é a correta para resolver o problema, uma vez aberta a janela de oportunidade política. Segundo E. Neveu, na fase de definição dos problemas públicos, esses empreendedores fizeram o “enquadramento” desses problemas segundo “a trilogia ‘*naming, blaming, claiming*’ (...) [e a] justificação (...) que consiste, por seu lado, em se apoiar em uma noção de bem comum, em um princípio superior que fundamenta a gravidade do problema e a obrigação de lhe prestar atenção”. Mas também assumem um papel na fase de implementação, inclusive de forma inovadora.

Duas figuras de empreendedores se destacam mais particularmente neste conjunto heterogêneo de pesquisas: o empreendedor como ‘facilitador’, que assegura a circulação de recursos entre universos regidos por valores, normas e lógicas institucionais de vários tipos, e o empreendedor como ‘tradutor’, capaz de (re)combinar de forma original os recursos presentes nos diferentes universos por onde passa para produzir novos objetos ou novas lógicas (BERGERON, 2013).

Esses empreendedores de políticas públicas (PP) inovam redirecionando as atividades de outros atores de uma rede para as suas próprias atividades (BERGERON, 2013). Trata-se de “empreendedores-estrategistas (...)”, preocupados em manter sua inovação inviolada” (BERGERON, 2013). Henri Bergeron se refere, no domínio da saúde pública (luta contra a obesidade, especialmente a obesidade infantil), a uma terceira categoria de empreendedores de PP, os “empreendedores-fronteira”, “em uma posição de divisa de múltiplos universos em tensão”, que têm a “capacidade de reproduzir e reforçar numerosas fronteiras pelo seu papel de “objeto-baliza”, bem como o de jogar em seu “posicionamento e identidades múltiplas para configurar [sua] empresa de acordo com os contornos e lógicas dos universos que conecta[am]” e sua “multivocalidade” (BERGERON, 2013). A sua vocação consiste essencialmente em coordenar as atividades de um subsistema.

Enquanto esse posicionamento nas fronteiras do universo em tensão poderia ter assinado a morte (nascida) do programa, nós defendemos a ideia de que ele foi, de fato, a chave para seu sucesso. O empreendedor empenhou-se, com efeito, em neutralizar os conflitos potenciais (...): esforçando-se por multiplicar e diversificar as parcerias, as características individuais, as componentes organizacionais e as iniciativas, conseguiu tornar *ambigua* a sua identidade e a sua ação (BERGERON, 2013).

O caso levantado por esses autores é tanto mais interessante quanto são atores privados: “o papel crescente dos atores pertencentes ao setor de mercado na própria produção de saúde pública”, que “também contribui para um trabalho essencial de coordenação estritamente política da atividade dos atores públicos e associativos locais” (BERGERON *et al.*, 2013).

3.2 Os intermediários entre os níveis de ação

Como vimos, a literatura francesa agarrou-se muito cedo a essa problemática com a figura do eleito “cumulativo”. Hoje, essa figura deixa espaço para outros. As razões são simples: a acumulação de mandatos está a desaparecer totalmente na França, por um lado, e o nível europeu vem rebater as cartas. Posteriormente, no contexto da recomposição dos poderes locais na França, estudos recentes têm-se centrado em compreender a elaboração recomposta da ação pública no *mille-feuilles* institucional francês, ele próprio incorporado nas instituições europeias e internacionais (POUPEAU, 2017).

A literatura recente procura decifrar os atores e as práticas dos atores que atuam como intermediários na europeização das políticas públicas. Trata-se de quatro tipos de atores. O primeiro corresponde aos atores administrativos franceses que participam no processo de decisão europeu. É nos grupos de

especialistas da Comissão Europeia que os altos funcionários dos ministérios franceses trocam informações técnicas sobre projetos da Comissão Europeia e as reações de outros países membros. Esses “fóruns consultivos” europeus são, por conseguinte, lugares de intercâmbio e de avaliação (ROBERT, 2016). Aqui, os funcionários são simples intermediários de vários níveis entre as autoridades europeias e as administrações nacionais, o que, por sua vez, permite adotar posições nacionais acerca de propostas de textos europeus. O segundo corresponde aos especialistas, aqui na França, incluindo um “número crescente de juristas responsáveis, juntamente com funcionários públicos, por representar seus Estados nos diversos setores das políticas públicas comunitárias” (VAUCHEZ, 2007)¹⁹⁰, os quais integram a comitologia europeia e estão em condições de representar interesses nacionais (ROBERT, 2008, 2009) em que a Representação Permanente da França, junto à União Europeia (RPUE), desempenha um papel essencial. O terceiro são os funcionários públicos franceses que tentam coordenar as políticas europeias em nível nacional. O papel principal é desempenhado pelo Secretariado-Geral dos Assuntos Europeus, que mantém ligações diárias com o Secretariado-Geral do Governo, o qual responde perante o Primeiro-Ministro, que é responsável pela coordenação horizontal da implementação e adaptação das políticas europeias em nível nacional. Trata-se, finalmente, de uma abordagem interministerial clássica para a França, confiada a altos funcionários profissionais encarregados da atividade (MARIN, 2016), muito próxima das “administrações missionárias” diretamente ligadas ao Primeiro-Ministro.

3.3 Os intermediários de redes e coligações

Há de se compreender que as abordagens em rede e as coligações de políticas públicas são, de fato, apenas o que os “puristas” dos analistas de redes sociais chamam de *clusters* ou “bandos” (LAZEGA, 1994), isto é, espaços em uma rede em que as ligações entre certos atores são mais densas e mais intensas. Tal como utilizado na ciência política francesa, as redes e coligações são apenas partes (ou sub-redes, de certa forma) de redes mais vastas. Partes onde os atores políticos se agrupam e são “o resultado de uma cooperação mais ou menos estável e não hierárquica

¹⁹⁰ Neste artigo, e em outro registro de intermediários, que trata da gênese da constituição de uma “elite de intermediários” de juristas comunitários nos anos 1950 e 1960, o autor observa que esses “são verdadeiros ‘corretores’ da construção europeia” (CAUCHEZ, 2007), na medida em que conseguem estabelecer conhecimentos e práticas que lhes permitem permanecer no centro das discussões entre Estados e entre setores altamente preocupados com as Comunidades Europeias. Se a sociologia dos recursos desses juristas, forjados nos debates jurídicos de seus Estados, é rica no artigo, é lamentável que haja uma falta de dados sobre suas estratégias, trabalho e vínculos como “corretores”.

entre organizações que se conhecem e se reconhecem, negociam, trocam recursos e podem compartilhar normas e interesses”. Essas redes desempenham um papel decisivo na definição da agenda, na tomada de decisões e na implementação da ação pública” (LE GALÈS; THATCHER, 1995). A definição, e isso é indicativo do uso da noção de redes na Ciência Política, esquece que a rede é caracterizada e medida, sobretudo, pelos laços privilegiados e fortalecidos entre seus membros. Entre essas ligações, alguns atores mantêm mais do que outros: os intermediários da ação pública.

A abordagem das redes de políticas públicas foi importada particularmente da Grã-Bretanha para a ciência política francesa na década de 1990 (LE GALÈS; THATCHER, 1995; COLE, 1999; ROBERT, 1996; MASSARDIER, 1997, 2006, 2008). Além disso, à parte do trabalho geral sobre a apresentação da abordagem (LE GALES, 1995), o trabalho empírico é finalmente raro. Em geral, as redes de políticas públicas na França têm sido mobilizadas como uma noção bastante prática (a ponto de alguns terem sido capazes de falar de metáfora) para focar em uma observação emergente da pesquisa empírica: o agrupamento de atores díspares em sistemas de relações informais que mexem com sistemas de políticas públicas (GAUDIN, 1995). Verdadeiramente, como o exprime perfeitamente G. Le Naour (2012): essa abordagem “permite identificar interrelações para além dos organogramas e dos procedimentos oficiais”: com a “nova ação pública”, assiste-se a “a introdução de coordenações que, por sua vez, trabalham além dessas fronteiras e esboçam novos conjuntos de ação” (GAUDIN, 1995). Mas, no final, paradoxalmente, poucas obras francesas insistem em intermediários de ação pública, onde a literatura anglo-saxônica está muito bem sintonizada com o contrário.

A abordagem a partir da coalizão de políticas públicas vem da Califórnia (SABATIER, 1991; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993). No entanto, assim como as redes, não é muito utilizada nas obras francesas. Essa abordagem permite pensar a ação pública no seu contexto mais territorial, segundo os conflitos estruturantes mas evolutivos entre coalizões de atores (redes informais de atores concorrentes, incluindo membros das representações do problema que os reúne e as soluções a serem fornecidas) que podem manter relações entre si por meio de intermediários de *brokers*, promotores da aprendizagem entre esses grupos. Além disso, essas coligações são conjuntos informais de atores, mas estruturados em torno de núcleos duros: quem são essas elites das coligações? Assim,

a tomada de decisões sobre políticas públicas pode ser entendida como uma competição entre coalizões de causa, cada uma composta por atores de uma multiplicidade de instituições (líderes de grupos de interesse, agências administrativas oficiais, legisladores, pesquisadores e jornalistas) que compartilham um sistema de crenças ligado à ação pública e que se engajam em um esforço conjunto para traduzir elementos de seu sistema de crenças em políticas públicas (SABATIER; SCHLAGER, 2000, p. 227).

Enquanto a abordagem clássica dos fundadores vê os *brokers* como atores relativamente neutros capazes de mediar conflitos entre coligações, a literatura francesa os vê como atores “embutidos” numa coligação e tomando parte (BERGERON; SUREL; VALLUY, 1998). Dois tipos de atores intermediários emergem destas duas abordagens, que serão agrupadas aqui para simplificar a problematização em torno dos intermediários.

Os primeiros são os atores centrais das redes, aqueles com mais vínculos (diretos ou indiretos) com os outros membros da rede. A literatura francesa concentrou-se essencialmente nesse tipo de intermediários que asseguram a “eficácia interna” das redes (MASSARDIER, 2008). Por exemplo, a pesquisa de P. Landel, que é uma das poucas que utiliza métodos quantitativos aplicados a uma política francesa (LANDEL, 2015), mede as ligações entre os atores da rede envolvidos na implementação da política agrícola de conservação (no caso desse estudo, a rede é tomada no sentido da análise estrutural). Trata-se de entender um “bloqueio tecnológico”, nesse caso o acesso desigual dos atores dessa política ao conhecimento técnico, o que explica a diferença de mudanças nas práticas das metas das políticas (uso de novos insumos para atender a critérios agroambientais, em vez de perpetuar soluções técnicas baseadas na utilização intensiva de produtos fitossanitários pelos agricultores, em particular os famosos pacotes tecnológicos, semeadores ++ glifosato + sementes OGM resistentes ao glifosato). Ao calcular as conexões para o intercâmbio de conhecimento técnico, o autor recompõe uma rede de atores constituída em torno de “empresas a montante”, excluindo assim os produtores do acesso ao conhecimento sobre novos insumos e experiências alternativas de produção. O poder dessas empresas

é de natureza intrinsecamente relacional [...] As empresas estão ligadas a atores estruturalmente diversos, permitindo-lhes ter acesso a mais conhecimento do que atores mais isolados (como grupos locais ou ativistas que desenvolvem o AC) ou “entre si” (como no diálogo entre os poderes públicos e representantes da maioria da profissão) [...]. Além disso, as mesmas estão conectadas a atores que não estão conectados entre si (desenvolvedores locais de inovação/ formuladores de políticas), o que lhes confere maior poder de controle e mais possibilidades de arbitragem e escolha (LANDEL, 2015).

O intermediário é definido aqui como aquele que atua como elo de ligação entre os atores da rede, aqui como elo de intercâmbio de conhecimentos. Isso não impede o autor de especificar que esses intermediários não são desprovidos de capacidades cognitivas, as de carregar um “quadro referencial” de políticas públicas: aqui, o da continuidade do uso de pacotes industriais de insumos-semente.

Os segundos tipos de intermediários são aqueles que têm ligações com outras redes relacionadas com a mesma política. São os que, apesar do policentrismo e da justaposição de redes e subsistemas de políticas públicas, seriam os

contraexemplos de “contradição entre a facilidade de coordenação interna das redes e a ingovernabilidade geral” das nossas sociedades (MASSARDIER, 2008, p. 139). Os trabalhos de P. Zittoun sobre a política habitacional (2000) são ao mesmo tempo corajosos e pioneiros na França. Corajosos porque vêm em contraponto a uma literatura relevante na ciência política francesa nos campos sociais. Com efeito, o próprio P. Bourdieu tinha estudado a reforma da política habitacional nos anos 1970, com base em um estudo de “posições e tomada de posições” no que ele chamou o “campo dos agentes eficientes no financiamento da habitação em 1975” (BOURDIEU; CHRISTIN, 1990). Nessa pesquisa, então, os autores falam de circulação de conhecimento, ponto de intermediários, ou mesmo de multiposicionados. A explicação da reforma da política habitacional de 1979 termina com os atributos sociais dos atores e com a ideia de que “modernizadores” atípicos no campo da alta administração pública trouxeram mudanças. O estudo de P. Zittoun é precursor na França porque implementa, com base em um estudo empírico, a abordagem de coalizão. O autor mostra, durante um longo período de tempo, que as reformas mais profundas no setor habitacional são menos resultado de fortes batalhas políticas, do que de oposição surda e compromisso entre coalizões de políticas públicas. Explica também a mudança por meio de processos endógenos (GENIEYS, HASSENTEUFEL, 2012) no setor imobiliário, mas também exógenos. Ele mostra, em um período de 30 anos, conflitos entre as coligações de “causas” dos “liberais”, “quantitativistas/universalistas” e “socialistas”, causas apoiadas por coligações que são recompostas a choques externos (motins nos subúrbios, eleições presidenciais e cuja estrutura cruza a lógica de (grandes) organismos estatais (*X ponts*, TPE...) e atores estruturais do setor (organizações sociais ou construtores) e atores políticos e associações beneficentes. O autor mostra também que alguns atores sabem agir como intermediários entre coligações graças à particularidade do seu percurso “marginal” e à sua capacidade de estabelecer relações em momentos-chave. Por exemplo, refere-se também a um membro do conselho ministerial que faz a conexão entre coalizões sociais e quantitativas/universalistas, por intermédio da qual se estabelece a permanência da política habitacional (assistência à pedra), ajustando-a, na margem, com medidas sociais específicas (ZITTOUN, 1990). Outros trabalhos sobre coligações estão, de fato, em consonância com os dos mediadores setoriais de P. Muller. Por exemplo, em um artigo comparativo entre a França e o Reino Unido sobre a incorporação, nas políticas públicas nacionais, das Medidas Agroambientais da União Europeia, M. Ansaloni explica que “a mediação implica também uma redefinição das relações de poder entre os atores: quando um grupo social faz reconhecer como legítima a sua visão de mundo junto de outros grupos sociais e/ou dos poderes públicos, esse se beneficia de uma posição hegemônica para definir uma política setorial” [...] “é provável que surja uma coligação quando um ator desenvolva uma visão renovada da relação entre o setor em questão e as tendências socioeconômicas globais, anunciando ‘como inevitáveis’ as transformações futuras da política setorial. Com efeito, é com base nessa visão de mundo que um ator, por

iniciativa de uma coligação, conduzirá as suas tentativas de persuasão para conquistar outros atores setoriais e extra setoriais para a sua causa, redefinindo os seus interesses” (2013). Em outras palavras, a mudança política só ocorre quando um ator em um setor é suscetível de impor uma nova “causa” do setor em outros setores. Aqui, o trabalho de um mediador é duplo: ajustar a visão de mundo para o “global” e persuadir os outros setores de que seus interesses são para se unir a essa causa. Para isso, as práticas do ator intermediário são duplas: “realizar suas atividades como um “teórico” (para definir uma visão do mundo) e como um “praticante” (para defender sua causa)”. O autor mostra que, para ter sucesso nesse empreendimento colossal de produzir mudanças políticas, o ator intermediário deve estar dotado de recursos financeiros consideráveis (o trabalho de persuasão requer mão de obra e uma organização toda dedicada à causa), recursos políticos (legitimidade e representatividade no setor) e recursos técnicos reconhecidos: “O conhecimento especializado está de fato no centro das tentativas de persuasão que geram os processos de aprendizagem que dão origem às coligações” (ANSALONI, 2013). O autor demonstra então que, desde os anos 1980, os ecologistas da *Royal Society for the Protection of Birds* (RSPB, 1 milhão de membros, 700 empregados), titulares de uma poderosa experiência econômica e agroambiental sobre as vulnerabilidades ecológicas causadas pela Política Agrícola Comum, conseguiram quebrar o jogo exclusivo das negociações entre o governo e as organizações agrícolas do Reino Unido, introduzindo-se nelas à força (negociação da nova PAC, acordos internacionais como o *Uruguay Round*) para “ecologizar” a agricultura britânica, com a ajuda de organizações de grandes proprietários de terras e produtores de agricultura orgânica, bem como de *think tanks* que se mobilizaram para a causa. Esses propõem ao governo britânico que substitua a PAC e os seus subsídios agrícolas por uma política agroambiental baseada em “dinheiro público para bens públicos”. O “choque externo” da crise dos preços agrícolas foi bem apoiado em seu trabalho de convencimento da causa agroambiental da RSPB. Na França, nada comparável: nunca a *France Nature Environnement* (uma federação de 3 mil associações ambientais) conseguiu desempenhar esse papel de intermediário entre as coligações ambientalistas e agrícolas, e permaneceu dominada no jogo nacional da política agrícola, devido à falta de conhecimento ambiental e à falta de capacidade de mobilizar organizações minoritárias do mundo agrícola em prol de sua causa. O neocorporativismo a favor da PAC perpetuou-se, portanto, com os compromissos ambientais desfavoráveis que conhecemos (subsídios que incentivam a produtividade por hectare). Inversamente, a coligação agrícola dominante apodera-se do ambiente, adaptando-o à sua causa: a atividade agrícola organiza o território e a paisagem e, a esse título, integra a natureza nas suas preocupações produtivas, tudo baseado na experiência agronômica, tradicional apoio à atividade dos produtores franceses. Essa abordagem não está, de fato, tão afastada das atividades de “transcodificação” em políticas públicas propostas por P. Lascoumes e inspiradas nos trabalhos sobre as redes de inovação de M. Callon. Em seu famoso artigo sobre vieiras na baía de Saint Brieux e o ator

de rede de Michel Callon (2006), P. Lascoumes propõe “raciocinar em termos de atividade de mobilização e elaboração de significados comuns a partir de dados heterogêneos. Trata-se, portanto, menos de caracterizar redes de atores e catálogos de justificativas, do que de relatar as dinâmicas que acompanham ou cruzam a intervenção das autoridades públicas e especificar as interações que as constroem. As redes de transcodificação de políticas públicas se concentram em integrar pontos de vista divergentes a partir da inserção de questões emergentes em sistemas de ação, da reciclagem de ideias e práticas anteriores em novas formas que constituem receptáculos para a recepção, expressão de questões e busca de respostas sociais organizadas; esforçam-se tanto para estabilizá-los, como para promovê-los” (LASCOUTES, 2004). “Assim, transcodificar é tornar possível governar”, diz P. Lascoumes. O autor relaciona essa atividade ao problema da governabilidade das sociedades ocidentais levantado na introdução deste capítulo. Finalmente, outros estudos têm o interesse de relacionar a postura de intermediário com o uso dos instrumentos da nova ação pública, em particular os da contratualização. A criação da rede de ação pública é o resultado de uma estratégia de execução do instrumento contratual. Assim, no marco das políticas e projetos da cidade que se contrataram na década de 1980, J.P. Gaudin observa que a mediação que permite a elaboração de contratos se baseia, em particular, em dois tipos de atores: funcionários públicos de nível intermédio nas administrações locais do Estado descentralizado, que poderiam ser profissionalizados novamente aproveitando esses procedimentos contratuais; especialistas universitários (de transportes, ambiente etc.) que intervêm como atores intermediários entre os atores “fortes” das políticas de desenvolvimento territorial, tais como empresas, prefeituras, a União Europeia etc. O mesmo autor define as suas práticas como mediação, uma montagem entre a construção de uma linguagem comum entre os atores da rede e a da elaboração de um acordo sobre os termos do projeto, que será objeto do contrato cuja implementação se fará com base em múltiplos financiamentos, múltiplas intervenções técnicas e múltiplos objetivos (reabilitação de um distrito, política cultural municipal etc.). Maurice Olive (2005, 2013) mostra o mesmo tipo de fenômeno nas zonas rurais periurbanas dedicadas à conservação, a saber, que técnicos do Estado (serviços locais da agricultura, do ambiente, do Gabinete Nacional das Florestas) redefinem a sua profissão ao mesmo tempo que se apropriam da aplicação dos instrumentos da “nova ação pública”, nesse caso, dos contratos de ordenamento de perímetros/sítios a proteger, parcialmente financiados pelo programa europeu de luta contra a biodiversidade (NATURA, 2000). Os “técnicos saem da madeira”, ou seja, formam-se como coordenadores de projetos para se obrigarem a cumprir a sua tarefa de intermediários para esses contratos de obras. As suas práticas consistem em “construir a parceria” necessária para a gestão concertada do contrato, por meio de atividades de seleção dos atores que farão parte da rede de atores-gestores do sítio (associações em especial). O instrumento funciona como um intermediário, que, por sua

vez, atua como uma rede, mesmo que o intermediário esteja um pouco restringido nessa tarefa por redes locais preexistentes (OLIVE, 2005, 2013).

Parece que, para concluir, esses intermediários são caracterizados por competências tanto técnicas, como de redes. Quem governa as políticas públicas? Sem dúvida, atores cujos recursos podem estar menos baseados nos atributos da autoridade pública (legitimidade eletiva, deposição da autoridade de direito público, alta posição hierárquica em uma administração) e, certamente, mais sobre aqueles da competência social (estratégias de colocação, elaboração de vínculos de proximidade etc.) e competência técnica (técnica do desenvolvimento de projetos – europeia, por exemplo –, especialização em um setor de políticas públicas).

4. As figuras da mediação: os *brokers*, os facilitadores, os organizadores

Por último, há de tentar dar resposta às duas questões colocadas na introdução deste capítulo e que atormentam a Ciência Política, não só francesa. “Quem governa quando ninguém governa”? Este artigo levou a sério a hipótese de que o poder na ação pública policêntrica contemporânea reside naqueles que detêm e/ou constroem a capacidade muito específica de coordenar políticas na fronteira das organizações, setores, níveis, redes e coligações, e/ou que são os pontos focais dessas alianças, e que, como tal, também podem assegurar a coerência na “nova ação pública”. Esta seção tira as conclusões dos três anteriores e identifica seis categorias de intermediários de ação pública (ver Tabela 2).

Dito isso, o trabalho francês sobre os intermediários se harmoniza com o que a literatura sobre empreendedores de políticas públicas havia atualizado na década de 1990: possuem recursos importantes (posicional e de especialização), de capacidades estratégicas perseverantes (sustentabilidade na capacidade de fazer conexões e na defesa de uma causa) e de capacidade de construir relações para negociar o conteúdo concreto de um mecanismo. A figura do intermediário é, portanto, altamente dotada de capacidades e recursos políticos, sobretudo de especialistas. O *status* dessas “elites intermediárias” (VAUCHEZ, 2007) está, portanto, baseado sobre as assimetrias em sua capacidade de agir em políticas públicas, ou mesmo de criá-las, e reforça a “ação pública seletiva” (LE NAOUR; MASSARDIER, 2013).

Outra conclusão importante é a correlação entre essas capacidades e a de se apoderar e implementar os instrumentos da “nova ação pública” (contratualização, negociação etc.). Esses instrumentos transformam fortemente as profissões dos técnicos do Estado. Em outras palavras, existe uma forte relação entre a variável social de atributos, posições, capacidades dos atores, por um lado, e a variável institucional de transformação do Estado, por outro. “Só se empresta aos ricos” na medida em que se tornar intermediário da ação pública é caso de acumulação de

capacidades por recomposição das competências estritamente técnicas em competências de redes.

Esse quadro vai além das figuras dos “generalistas”, por um lado, isto é, daqueles que “recolhem”, “interpretam”, “fazem circular de um universo ao outro” representações dos problemas e das políticas públicas, e depois “encontram equivalências” e as “sintetizam em uma linguagem comum”; e, por outro lado, os “corretores”, isto é, os que intervêm “como intermediário em um intercâmbio interessado entre as partes” (NAY; SMITH, 2004). Três argumentos o exigem: a categoria dos generalistas, à luz das duas conclusões acima, deixa-nos cautelosos; essas duas categorias estão muito divididas entre as abordagens cognitiva e estratégica, pois as figuras dos empreendedores de políticas públicas ou dos eleitos “cumulativos”, por exemplo, emergem nas duas entradas; ou são imprecisas porque muitas outras figuras e práticas intermediárias se dirigem para a ação pública contemporânea.

Tabela 2 – as figuras intermediárias na “nova ação pública” referidas na literatura francesa desde a década de 1990

<i>Brokers</i>	Facilitadores	Organizadores
1/Intermediários contratadores	3/Intermediários harmonizadores	5/Intermediários globalizantes
2/Intermediários Empresários	4/Intermediários circulatórios	6/Intermediários colusivos

Fonte: Elaboração própria.

A primeira figura é a dos *brokers*, no sentido de atores que interagem como intermediários por meio da negociação estratégica e/ou recrutamento de atores a serem mobilizados. A primeira categoria de *brokers*, os contratadores, baseia a sua estratégia em um mecanismo de negociação técnica, com o objetivo de selecionar e envolver outros atores no trabalho de J. P. Gaudin e M. Olive. Como se viu, os técnicos do Estado francês descentralizado não devem ser ultrapassados na sua capacidade de coordenar a ação pública através da aprovação de instrumentos contratuais e/ou de mercado (concursos públicos). A segunda categoria é a dos empresários que buscam engajar outros atores em torno de seu objetivo de transformar uma causa em política pública, como os trabalhos de P. Zittoun e P. Bergeron.

A segunda figura é a dos facilitadores que são menos negociadores do que os atores que transferem conhecimento e informação entre níveis de ação e organizações. A primeira categoria refere-se aos facilitadores da informação, trata-se, na maioria das vezes, da missão que lhes é atribuída: representação do governo

nacional em nível nacional e relatores de cargos de instituição para instituição (trabalho de C. Robert). Trata-se, de longe, da figura com menos estratégia para atuar como intermediária, ocupada para representar uma organização ou nível de ação em relação a outra, para assegurar o processo decisional mais consensual ou favorável possível para a organização/nível representado. Nos intermediários circulatórios, trata-se mais frequentemente da transferência de conhecimentos e, portanto, da figura do especialista (cientistas, consultores) que ocupa múltiplas posições no seu “campo” original e “transgride” as fronteiras de outros campos (administrações nacionais ou europeias) (trabalho de Ngatcha-Ribert e Massardier).

Enfim, os organizadores são aqueles que produzem coerência na ação pública. A primeira categoria é a dos globalizadores, no sentido de atores que buscam produzir um significado compartilhado sobre um problema além de seu setor de origem, como mostram os mediadores de P. Muller ou M. Anseloni. A segunda categoria é a colusiva, que produz coesão e eficácia interna nas redes e coligações de políticas públicas. Os seus objetivos consistem em manter a coesão do grupo em que são geralmente líderes, uma vez que estão no centro da estrutura das relações entre os atores da coligação, como mostra o exemplo do trabalho de P. Landel.

Conclusão

As abordagens francesas dos intermediários de políticas públicas têm um tropismo óbvio em relação às abordagens cognitivas e qualitativas. Este capítulo mostra que sabemos muito sobre atividades de “produção de sentido na ação pública” (FAURE; POLLET; WARIN, 1995) e atividades de mediação entre grupos constituídos que tentam articular os paradigmas de coalizões, redes ou setores de políticas públicas. Por outro lado, porém, pouco se sabe sobre quem são esses intermediários, sobre suas atividades como mediadores e, principalmente, sobre a extensão das ligações que os tornam intermediários.

Além disso, o futuro programa de pesquisa poderia ser de dois tipos: uma sociologia quantitativa dos atributos e tipos de conexões (como a análise estrutural de redes) de intermediários, por um lado, e uma análise qualitativa das atividades diárias e profissionais (como a sociologia das profissões), por outro. O mesmo se aplica ao enriquecimento da categorização aqui construída.

Referências

ANSALONI, M. Coalitions et changement de politiques publiques: environnementalistes et politiques agricoles en Angleterre et en France. *Revue internationale de politique comparée*, v. 20, n. 1, p. 47-72, 2013.

- BARBIER, Rémir; LARRUE, Corinne. Démocratie environnementale et territoires: un bilan d'étape. *Participations* 2011/1, n. 1, p. 67-104, 2011.
- BERGERON, Henri *et al.* Éléments pour une sociologie de l'entrepreneur-frontière. Genèse et diffusion d'un programme de prévention de l'obésité. *Revue française de sociologie*, v. 54, n. 2, p. 263-302, 2013.
- BERGERON, Henri; SUREL, Yves; VALLUY, Jérôme. *L'Advocacy Coalition Framework*. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques? *Politix*, v. 11, n. 41, 1998.
- BOLTANSKI, Luc. L'espace positionnel: multiplicité des positions institutionnelles et habitus de classe. *Revue française de sociologie*, v. 14, n. 1, p. 3-26, 1973.
- BOURDIEU, Pierre; CHRISTIN, Rosine. La construction du marché. Le champ administratif et la production de la "politique du logement". *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n. 81-82, p. 65-85, 1990.
- CALLON, Michel. Sociologie de l'acteur réseau. In: AKRICH, Madelaine; CALLON, Michel; LATOUR, Bruno (dir.). *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs*. Presses des Mines, 2006.
- CHEVALLIER, Jacques. *L'État post-moderne*. 2ème édition. Paris: LGDJ, 2017.
- COLE, Alister. Les réseaux et l'Espace public. Leçons de France et de Grande-Bretagne. In: NEVEU, Erik; FRANÇOIS, Bastien. *L'espace public mosaïque. Acteurs, arènes et rhéoriques des débats publics contemporains*. Presses Universitaires de Rennes, 1999.
- CORCUFF, Philippe; LAFAYE, Christian. La traduction comme compétence. In: JEANNOT, G.; PÉRALDI, M. *Envers des métiers compétences politiques et pratiques professionnelles*. Melt, 1991.
- CROZIER, Michel; THOENIG, Jean-Claude. La régulation des systèmes organisés complexes: le cas du système de décision politico-administratif local en France. *Revue française de sociologie*, v. 16, n. 1, p. 3-32, 1975.
- DUPUY, Thoenig. *Sociologie de l'administration française*. Paris: Armand Colin, 1983.
- EPSTEIN, R. La gouvernance territoriale: une affaire d'État La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires. *L'Année sociologique*, v. 65, n. 2, p. 457-482, 2015.
- FAURE, Alain; POLLET, Gilles; WARIN, Philippe. *La construction de sens dans les politiques publiques. Débat autour de la notion de référentiel*, Paris: L'Harmattan. 1995.
- FERNANDEZ, Roberto M.; GOULD, Roger V. A dilemma of State power: brokerage and influence in the national health policy domain. *American Journal of Sociology*, v. 99, n. 6, p. 1455-1491, May, 1994.
- FOGET, Jacques. Médiation et post-modernité. Légitimation ou transformation de l'action publique. *Négociation*, n. 6, p. 51-62, 2006/2.
- GAUDIN, Jean-Pierre. *Gouverner par contrat*. Presses de Sciences Po, 2007.

- GAUDIN, Jean-Pierre. Politiques urbaines et négociations territoriales quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques. *Revue Française de Science Politique*, v. 45-1, p. 31-56, 1995.
- GENIEYS, W.; HASSENTEUFEL, P. Qui gouverne les politiques publiques: par-delà la sociologie des élites. *Gouvernement et action publique*, v. 2, n. 2, p. 89-115, 2012.
- GRÉMION, Pierre. *Le pouvoir périphérique*. Paris: Seuil, 1976.
- HASSENTEUFEL, Patrick. *Sociologie politique: l'action publique*. Paris: Armand Colin, 2011.
- HENRY, Emmanuel; JOUZEL, Jean-Noël. Les politiques de santé au travail au prisme de la sociologie de l'action publique. *Santé Publique*, v. 20, p. 181-189, 2008.
- JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*. Paris: PUF, 1987.
- LANDEL, Pauline. Réseaux d'action publique et accès aux connaissances pour la 'transition écologique'. *Économie rurale*, n. 347, p. 58-78, 2015.
- LE GALES, Patrick; THATCHER, Mark (dir.). *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*. Paris: L'Harmattan, 1995.
- LE NAOUR, Gwenola. Réseaux et politiques publiques. *Administration éducation*, p. 9-13, 2012.
- LE NAOUR, Gwenola; MASSARDIER, Gilles (dir.). *L'action publique sélective*. Paris: LGDJ, 2013.
- LECA, Jean; PAPINI, Roberto. *Les démocraties sont-elles gouvernables?* Paris: Economica, 1985.
- MASSARDIER, Gilles. *Politiques et action publiques*. Paris: Armand Colin, 2008.
- MASSARDIER, Gilles. Redes de políticas públicas. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (org.). *Políticas públicas*, Brasília, Enap, v. 2, p. 167-185, 2006.
- MASSARDIER, Gilles. Compte rendu de P. Le Gales et M. Thatcher. Les réseaux de politique publique. Débat autour des Policy Networks. *Politix*, Paris, L'Harmattan, n. 37, 1997.
- MULLER, Pierre. Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs. *Revue Française de Science Politique*, v. 55, n. 1, p. 155-187, 2005.
- MULLER, Pierre. Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde. In: FAURE, A.; POLLET, G.; WARIN, P. (ed.). *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*. Paris: L'Harmattan, 1995. p. 153-179.
- NAY, Olivier; SMITH, Andy. Le gouvernement du ompromise. Courtiers et généralistes dans l'action publique. *Sociologie du Travail*, v. 46, n. 4, p. 547-549, 2004.
- NEVEU, Erik. *Sociologie des problèmes publics*. Paris: Armand Colin, 2015.
- NGATCHA-RIBERT, Laeticia. *Alzheimer: la construction sociale d'une maladie*, Du-nod, 2012.

OLIVE, Maurice. Quand l'instrument fait l'acteur. Le choix des opérateurs locaux dans la mise en oeuvre des réseaux européens. In: LE NAOUR, Gwenola; MASSARDIER, Gilles (dir.). *L'action publique sélective*. Paris: LGDJ, 2013. p. 181-200.

OLIVE, Maurice. Quand les techniciens sortent du bois. Les services de l'État dans la gestion concertée des territoires. In: DUBOIS, J.; MALJEAN-DUBOIS, S. (dir.). *Natura 2000. De l'injonction européenne aux négociations locales*. Paris: La Documentation Française, 2005.

PINSON, G. Gouvernance et sociologie de l'action organisée. Action publique, coordination et théorie de l'État. *L'Année sociologique*, v. 65, n. 2, p. 483-516, 2015.

POUPEAU, Jean-Matthieu. *Analyser l'action publique multi-niveaux*. Grenoble: PUG, 2017.

ROBERT, Cécile. Expertise et action publique. In: BORRAZ, Olivier et al. *Politiques publiques 1*, Presses de Sciences Po, p. 309-335, 2008.

ROBERT, Cécile. Compte rendu de Le Gales Patrick et Thatcher Mark (dir.). *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*. Coll. Logiques politiques, 1995, *Droit et Sociétés*, v. 33, p. 471-474, 1996.

ROBERT, Cécile. Défendre l'intérêt, promouvoir l'influence: les administrations nationales dans la construction de l'expertise européenne. *Revue française d'administration publique*, v. 158, n. 2, p. 447-461, 2016.

ROBERT, Cécile. Les eurofonctionnaires et leurs experts. Stratégies de recrutement et modalités d'encadrement des groupes d'experts européens. In: CAMAU, Michel; MASSARDIER, Gilles (dir.). *Démocraties et autoritarismes. Fragmentation et hybridation des régimes*. Karthala, 2009. p. 287-303.

SABATIER, Paul A.; SCHLAGER, Edella. Les approches cognitives des politiques publiques: perspectives américaines. *Revue française de science politique*, 50^e année, n. 2, p. 209-234, 2000.

VAUCHEZ, A. Une élite d'intermédiaires: genèse d'un capital juridique européen (1950-1970). *Actes de la recherche en sciences sociales*, v. 166-167, n. 1, p. 54-65, 2007.

ZITOUN, Philippe *La fabrique politique des politiques publiques. Une approche pragmatique de l'action publique*. Presses de Sciences Po, 2013.

ZITOUN, Philippe. Quand la permanence fait le changement. Coalitions et transformations de la politique du logement. *Politiques et management public*, v. 18, n. 2, p. 123-147, 2000.

SOBRE OS ORGANIZADORES

Osmany Porto de Oliveira é professor do Departamento de Relações Internacionais na Universidade Federal de São Paulo (Unifesp). Concluiu sua graduação em Relações Internacionais pela Universidade de Bolonha, mestrado em Sociétés Contemporaines Europe-Amériques, pela Université Sorbonne Nouvelle e doutor em Ciência Política, pela Universidade de São Paulo e Université Sorbonne Nouvelle. Publicou diversos livros e artigos acadêmicos, dentre os quais o “Handbook of Policy Transfer, Diffusion and Circulation” Edward Elgar (2021), “Difusão de Políticas na América Latina” (Hucitec, 2021), “Embaixadores da Participação”, Annablume (2016), e “*Le transfert d’un modèle de démocratie participative*” Edições IHEAL/CREDA (2010). Recebeu o prêmio “Early Career Award” da International Public Policy Association (IPPA) em 2019 e o prêmio “Jovem Investigador” do Conselho Europeu de Investigações Sociais sobre a América Latina (CEISAL) em 2013.

Patrick Hassenteufel é professor de ciência política na *Université de Versailles-Paris-Saclay*, onde é diretor da escola de doutorado em ciências sociais e humanidades e pesquisador do *Printemps* (instituto de pesquisa do CNRS). É membro eleito do colegiado da *International Public Policy Association*. Seu principal campo de pesquisa é a política de saúde comparada, também estuda a transformação dos Estados de bem-estar na Europa e o papel da agência no processo e na mudança de políticas públicas. Editou junto com C. Halpern e P. Zittoun, o livro *Policy Analysis in France na Policy Press*.

SOBRE AS AUTORAS E AUTORES

Pierre Muller é diretor de pesquisa emérito em Ciência Política no Centre national de la recherche scientifique (CNRS)

Charlotte Halpern é professora do Centro de Estudos Europeus e Política Comparada da Sciences Po em Paris.

Pierre Lascoumes é diretor emérito de pesquisas no Centro de Estudos Europeus de Sciences Po em Paris.

Renaud Payre é professor de Ciência Política e diretor da Sciences Po em Lyon.

Patrick Le Galès é professor de Sociologia e Política no Centro de Estudos Europeus e Política Comparada da Sciences Po em Paris.

Gilles Pollet é professor de Ciência Política na Sciences Po em Lyon e diretor da Maison des Sciences de L'Homme, Lyon Saint-Etienne.

Daniel Benamouzig é pesquisador da Sciences Po, Centro de Sociologia das Organizações, e do CNRS.

Olivier Borraz é pesquisador da Sciences Po, Centro de Sociologia das Organizações, e do CNRS.

Andy Smith é diretor de pesquisas da Fundação Nacional de Ciência Política no Centre Emile Durkheim-Université de Bordeaux e presidente da Associação Francesa de Ciência Política.

Phillipe Zittoun é professor de Ciência Política da Universidade de Lyon e secretário-geral da International Public Policy Association.

Vincent Dubois é professor de Sociologia e Ciência Política na Universidade de Estrasburgo.

David Demortain é cientista político e sociólogo baseado no centro de pesquisa Laboratoire Interdisciplinaire Sciences Innovations Sociétés (Lisis), um centro do Instituto Nacional de Pesquisa em Agricultura, Alimentação e Meio Ambiente (Inrae), Universidade Gustave Eiffel e CNRS.

Thierry Delpuech é pesquisador na área de Sociologia e Ciência Política no CNRS.

Cécile Vigour é pesquisadora do CNRS.

Carla Tomazini é professora na Sciences Po e na Université Dauphine e membro do Laboratório Printemps (UVSQ-CNRS)

Gwenaëlle Perrier é professora de Ciência Política da Universidade de Paris 13.

Eduardo Caldas é professor livre-docente do curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo.

Gilles Massardier é pesquisador do Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement (Cirad).

Renaud Epstein é professor em Sciences Po Saint-Germain-en-Laye – Cesis.

Ève Fouilleux é diretora de pesquisas em Ciência Política no CNRS.

Magdaléna Hadjiisky é professora de Ciência Política no Instituto de Estudos Políticos de Estrasburgo.

Laurie Boussagnet é professora de Ciência Política na Universidade de Rouen e pesquisadora em Sciences Po no Centro de Estudos Europeus e Política Comparada da Sciences.

Sophie Jacquot é professora de Ciência Política na Université Saint-Louis, em Bruxelas.

Alice Mazeaud é professora de Ciência Política na Université de la Rochelle.

Magali Nonjon é professora de Ciência Política no Instituto de Estudos Políticos de Aix em Provence.

Anne-Cécile Douillet é professora de Ciência Política na Universidade de Lille e pesquisadora do CERAPS.

Marc Milet é professor de Ciência Política na Universidade de Paris II.

Impresso em papel
Book Slim Millennium 80g/m²



GRÁFICA
SCORTECCI

www.graficascortecci.com.br

O trabalho aqui apresentado é original em muitas maneiras. Em primeiro lugar, trata-se de uma síntese, o mais completa possível, dos trabalhos realizados na França no campo da análise de políticas públicas. [...] A análise das políticas na França não foi construída como uma espécie de decalque dos modelos internacionais. O trabalho realizado pelos pesquisadores franceses tem a marca de um contexto cultural e acadêmico que os levou a tomar caminhos específicos para sua reflexão sobre o governo. Não é certamente possível falar de uma análise das políticas “à francesa”, mas talvez de uma espécie de *French Touch*, que tem a ver com o fato de que, na França, certos objetos e certas abordagens são privilegiados em relação ao que se passa em outros países [...]. Podem citar-se (entre outros) a atenção dada aos atores, a importância das abordagens históricas, a prevalência dos métodos qualitativos e o desenvolvimento de aproximações ditas cognitivas. [...] Na França, talvez mais do que em qualquer outro lugar [...] o estudo da ação pública em um determinado setor ou território vai muito além da compreensão dos mecanismos de construção e implementação de políticas. Analisar as políticas públicas também significa tentar compreender a realidade para além dessa política. [...] Como resultado, pode-se dizer que a análise das políticas está no centro da Ciência Política contemporânea, pois oferece chaves essenciais para se compreender tanto os desafios atuais do mundo político quanto as formas de respondê-los.

*Trecho do prefácio de **Pierre Muller**, com adaptações*

Apoio



Parceiros



Editora



MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL

